自序

如果问，未来10年，或者更长的时间内，中国面临的最大挑战，将会是什么呢？

不是经济增长。

改革以来，中国经济，除了极特殊的阶段，没有出现过大的滑坡，增速名列世界前茅，因此经济总量，超越英国、法国、德国、日本，已经仅次于美国。今后的增速，可能不及前30年那么快，因为增长的基数大了，自然难些，速度会变慢。但是，在一个世界第一人口大国，政府的工作核心又是经济增长，人均收入也比较低，十几亿人都想着如何赚钱，这些因素加起来，中国的经济增长，肯定不会差。起码6%～7%是完全可能的。这个速度足以保证2020年的GDP比2010年再翻一番。

不是环境恶化。

伴随着经济增长，中国的环境遭到破坏，在某些地区还比较严重。谁都愿意有一个好环境，都希望在经济增长的同时，环境也能保持原样。但是，天下没有免费的午餐，在经济增长和环境质量之间，存在着交替关系，特别是在经济发展初期，经济增长往往伴随着环境的恶化，但会达到一个拐点。其后，经济的继续增长，反而能带来环境的改善。也就是经历一个先恶化后改进的“倒U”型过程。中国还没有达到这个拐点，这个时候，公众需要耐心，过于强调保护环境，其实不利于十几亿人整体福利的改进。所以，中国环境的恶化，是经济增长的伴生品，不必过于担心，船到桥头自然直。这不是什么幻想，而是世界经济和环境关系过去发生过的

事实。

不是通货膨胀。

就过去30年来说，中国发生严重的通胀，只有两次。一次是1988年，原因是放开价格管制，推进经济的货币化，带来某种混乱的不可避免；一次是1993年和1994年，经济大跃进，总需求井喷，货币当局和管理层都缺乏认识和准备，严重通胀不期而至。除了这两次，其他时期出现的通货膨胀，大体在正常幅度之内。而且，1997年到2003年，中国还出现过长期的通货紧缩。未来10年，中国出现严重通胀的可能性较低，因为中国的生产能力超强，商品价格大幅上涨没有基础。加之，宏观经济必定注重内外经济同时均衡，减少贸易顺差，以及由此带来的被动货币发行，控制通胀更有把握。也许，通货紧缩的威胁，比通货膨胀更大。

不是失业。

因为长期实行计划生育，中国的人口红利，正处于末期，劳动力无限供给的时代，已经过去。2010年以来，中国经济增速渐次放缓，但失业率却始终稳定，没有上升。就说明，中国的失业问题，已经反转成劳动力相对匮乏。

那么，中国面临的最大威胁和挑战是什么呢？

公平！

虽然中国经济增速很快，尽管一部分人已经先富裕起来，但是，大部分人还比较贫穷，没有同步享受“改革开放的巨大成果”。更严重的是，尽管挨饿已经远离，人们的工作压力和精神压力，不但没有随着经济增长而有所减轻，相反变得更大了，不能应付一点意外甚至风吹草动，比如生病。经济增长，没有带来民生的同步改善，在民生各个领域，人们面临不平等的待遇，这种不平等，是焦虑和压力的终极来源，在这个意义上，我们不能过分高估过去30年的进步。

问题的严重性在于，市场经济，相应的，经济长期繁荣，一定是基于人们平等自由地交易和获取收益。比如，过去30年的进步，在很大程度上是逐步放松对人们权利束缚的结果。但是，这种放松，在总体上却是非常有限的，在不同人群之间，又是很不均衡的。更严重的是，这种放松，似

乎已经停顿了数年。

人们痛恨腐败，但是腐败蔓延不绝，根本原因，是权力深深嵌入经济生活，剥夺人们平等的赚钱权利。“高铁”大跃进中，权钱交易的触目惊心即是例证。

所以，公平是我们面临的最严重挑战，本书论述了其中所涉及的最重要的 14 个问题：农村、义务教育、高考、大学、养老、医疗、住房、食品安全、慈善、税、公共预算、央企、外汇储备、计划生育。在所有这些方面，我们都需要以公平为准绳，进行伤筋动骨的改革，这样才能走向一个和谐的社会。

目 录

Contents

第一章　中国到了患不均的时代吗？

谁也不能否认，过去30多年来，中国的巨大进步和繁荣。但是，也不能不承认，我们过去强调效率优先、兼顾公平，甚至在有意无意间忽略了公平，积累起社会的种种矛盾和问题。中国社会似乎进入到了“不患寡而患不均”的时代。

让一部分人先富起来

“让一部分人先富起来”，这是30多年来，中国最为人知的口号。与过去大而无当的政治口号相比，这个口号最实在、最明确，激励效应也最显著。发出这个号召的，是中国改革开放和现代化建设的总设计师邓小平。

改革前，长期的计划经济造成经济停滞（尽管“一五”时期创造过“奇迹”，但不过是昙花一现），几亿人都是穷人，是“共同贫穷”。邓小平说过，从1958年到1978年整整20年里，农民和工人的收入增加很少，生活水平很低，生产力没有多大发展。[1] 人们耻于谈论金钱和财富，甚至经常认为，有钱、富裕、过好生活，是一种堕落和“政治落后”的表现，资本主义国家和资产阶级的富裕生活，是“腐朽”和应该鄙视的。

1978年之后，中国走上改革之路。改革，就是市场经济取代计划经济，虽然开始的时候还不能叫“市场经济”，而是别的说法，中间还出现了说法上的反复和倒退，如“计划经济与市场调节相结合”、“有计划的商品经济”等。但是，无疑，整个改革是市场取向的。因为对于这个方向的过度偏离，往往酿成严重的经济衰退。

在人们对于市场和市场经济有了大体认可后，1992年，中国共产党第

① 《政治上发展民主，经济上实行改革》，《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第115页。

十四次全国代表大会上，时任总书记江泽民的大会报告，第一次正式提出了社会主义市场经济的改革目标。[①]

起初，改革任务十分繁重，其中最难的是人们的思想观念。找到一个突破口，让人们拥护改革、"自觉配合"，是最为核心的问题。要知道，在计划经济下，原则是平均主义和"大锅饭"，不管努力程度如何，在城市，大家的工资几乎处于同一个水平（尽管有八级工资制），在农村，大家是一个工分（劳动时间的计量单位）。计划经济下的人们处于"囚徒困境"中，也就是说，在初期，因为对新生制度的期待，几乎所有人都会努力工作，但头脑发热之后，人们终于发现，如果别人努力工作，而我偷懒，就是在占别人的便宜；否则，别人就占有我的劳动成果。俗话说，谁也不比谁傻多少，最终的均衡结果是，大家都偷懒。这就是计划经济无效，以及农村人民公社解体的微观机制。

改革，就是要调动所有人的积极性。过去，计划经济的一个逻辑起点或者假设是：大家不是利己而是利他的。这也是计划经济始终需要也不断涌现"大公无私"先进人物的背后原因。这个假设，对大部分人，在大部分时间内，完全是错误的。

十一届三中全会，标志改革的正式开始。其实，在十一届三中全会之前，1978 年 12 月 13 日，召开了"中共中央工作会议"，这是十一届三中全会的预备会议。邓小平在会上发表名为《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话。这个讲话是十一届三中全会的主题报告。[②] 在这个讲话中，有两段是相当振聋发聩的，是"老祖宗"没有说过的"新话"。

"不讲多劳多得，不重视物质利益，对少数先进分子可以，对广大群众不行，一段时间可以，长期不行。……如果只讲牺牲精神，不讲物质利益，那就是唯心论。"[③]

"在经济政策上，我认为要允许一部分地区，一部分企业，一部分个

---

① 其实，邓小平在 1979 年就提出社会主义也可以搞市场经济的观点，当然，他那个时候说的市场经济，是在作为计划经济的辅助意义上说的。他的这个想法的具体内容，见《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年第 2 版，第 231－236 页。

② 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年第 2 版，第 140 页。

③ 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年第 2 版，第 146 页。

人，由于辛勤努力，成绩大而收入先多一些，生活先好起来。”[1]

上面这两段话，是邓小平对“让一部分人先富起来”的首次论述。

时至今日，一部分人真的富裕起来了。

在大城市，拥有豪宅别墅、豪华跑车、名贵手表不算稀奇，拥有私人飞机和私人游艇，或者上市公司才算真正的富人。金融危机之后，全世界奢侈品市场急剧萎缩，但在中国却大放异彩。据说，在欧美最奢侈的购物中心，店员们最喜欢的顾客已经不是过去的日本人，而是中国人，中国人被他们认为是“最有钱的人”。会说简单汉语、对中国官文化有所了解，是奢侈品商店店员的必要条件。

2012 年《福布斯》杂志的中国富豪排行榜上，娃哈哈董事长宗庆后以 630 亿元人民币的净资产登上首富的宝座，第二位是百度创办人李彦宏，其个人净资产达 510 亿元人民币，第三位是万达集团董事长王健林，其个人净资产达 504 亿元人民币。这在 30 年前根本不可想象，这比“文革”时批判的那些大资本家还要大资本家。

2011 年 4 月 12 日，胡润[2]研究院和群邑智库联合发布《群邑智库——2011 胡润财富报告》，报告显示，中国千万富豪人数达 96 万，差不多每 1400 人中就有一个，其中包括 6 万个亿万富豪，4000 个十亿富豪，200 个百亿富豪。北京有 17 万个千万富豪和 1 万个亿万富豪，排名第一；广东有 15.7 万个千万富豪和 9000 个亿万富豪，排名第二；上海有 13.2 万个千万富豪和 7800 个亿万富豪，排名第三。北京、广东、上海三地千万富豪人数占全国的近一半。

2011 年 10 月 19 日，瑞信研究院发布年度《全球财富报告》，该报告显示，中国的百万富翁人数达到 1017 万人。

排行榜肯定不是十分准确的，中国人喜欢低调，不露富，而且有部分人的财富来自灰色甚至腐败等非法渠道，不可能获得他们的信息，比如一些官员。但是，这个排行榜正确地反映了中国一部分人超级富裕的现实。

最富裕的人是谁？成功的企业家、金融投资家、大型国企的高管、演

---

① 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年第 2 版，第 162 页。

② 胡润，Rupert Hoogewerf，1970 年生于卢森堡，英国注册会计师，《胡润百富》创刊人。

艺界一流明星、高级官员。

但这是当初"让一部分人先富起来"所说的那一部分人吗？富豪的出现，有正常的一面，中国经济规模这么大，市场也确实在发挥作用，出现亿万富翁是自然的，不出现才是不正常的。问题是，如果出现两极分化，或者接近两极分化的情势，则是不正常、不能接受的。

中国到了患不均的时代吗？

中国的 GDP 世界第二，仅次于美国。从总收入角度衡量，GDP 就是一国国民的年度总收入。GDP 第二，也就是中国的总收入是世界第二。

但是，中国人口基数过大，所以尽管过去 30 多年来经济增速一直名列前茅，但人均收入的增加和世界排名的进步却不明显，至今，排名仍然处于 100 名左右的位置。

比如，2010 年，中国的人均 GDP 只有日本的十分之一左右，但是，中国的 GDP 总量却比日本多。日本人口只有 1.2 亿，不到中国的十分之一。

但是，中国毕竟有一个庞大的 GDP 财富，如果出现分配上的极度不平等，把这庞大的财富对一部分人（如其中的几千万人）过度倾斜，则足以造成一个极端富裕的人群，当然，也会同时造成一个极端贫困的人群，也就是两极分化。

经济学家经常用"基尼系数"（0～1 之间）表示一个社会收入和财富分配的公平程度。0.2～0.3 表示比较公平，达到 0.4 表示出现中等程度的不平等，0.5 表示很大程度的不平等，0.6 表示达到两极分化的状态。

统计基尼系数是个"几乎不能完成的任务"，特别是对中国，个人收入和财富的真实数据很难获得，以致连征收个人所得税都很困难。但是，研究者们还是用各种数学和统计学工具对中国的基尼系数做了计算。

2012 年 1 月，国家统计局发表《中国全面建设小康社会进程统计监测报告（2011）》，认为中国 2011 年的基尼系数是 0.412，跟 2000 年几乎完全一样。

这个数据没有得到研究者们的认可。长期研究中国收入差距的北京师范大学收入分配与贫困研究中心主任李实的计算结果是，2010年中国的基尼系数已经超过0.50，而早在1995年就达到了0.455。

另一位长期关注中国基尼系数的学者王小鲁认为，因为存在大量的灰色收入，这些收入无法进入国家统计局的数据库，中国的实际基尼系数要高于根据官方数据计算的数值，世界银行的数据是0.47，他认为这个数据更准确。[①]

如果我们认可世行的数据的话，那中国确实出现了收入差距过大的问题。

中国国务院新闻办公室于2011年11月16日发布《中国农村扶贫开发的新进展》白皮书。白皮书显示，农村贫困人口数量在此前的10年时间里减少了6734万人，从2000年底的9422万人减少到2010年底的2688万人。衡量是否贫困的标准是2010年的农村人均纯收入[②]。

如果把这2000多万极端贫困人群和1000多万的百万富翁相比，就非常接近两极分化了。

有趣的是，在宣布贫困人口大幅减少的白皮书发表后没多久，2011年11月29日，中国政府宣布，"进一步大幅上调国家扶贫标准线"，从2010年的农民人均纯收入1274元升至2300元（按2010年不变价计算）。由此，全国贫困人口就由2010年的2688万人扩大至1.28亿人，占全国总人口（除港澳台地区外）的近十分之一。

1.28亿的贫困人口和1000多万的百万富翁，就不能直接对比，说出现"两极分化"了。多数人认为，中国没有出现两极分化，个中缘由，值得玩味。比如，有人认为，只要还坚持公有制为主体，就不会产生太富裕的"资产阶级"，也就是占有大量生产资料的阶级。这也因为，贫困人口毕竟一直在实际减少中（一种说法是，改革30多年来，贫困人口减少了

---

① 《专访中国改革基金会国民经济研究所所长王小鲁：垄断收益应纳入公共收入渠道》，《第一财经日报》2011年12月29日。

② 指按人口平均的纯收入水平，反映的是一个地区或一个农户农村居民的平均收入水平。计算方法：纯收入＝总收入－家庭经营费用支出－税费支出－生产性固定资产折旧－赠送农村内部亲友。

2.5亿）。但是，接近两极分化，或者出现了两极分化的趋势，不但被统计证明，也是大多数人的所见所感，在这个意义上，中国的阶层差距处于危险的边缘。

为什么离共同富裕越来越远？

与“让一部分人先富起来”相比，邓小平谈论最多的是共同富裕，而让一部分人先富起来，不过是实现共同富裕的路径和管道，共同富裕才是水到渠成的结果。他第一次正式提出共同富裕，是在1985年3月的讲话《一靠理想二靠纪律才能团结起来》中，他说：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。……我们提倡一部分地区先富裕起来，是为了使先富裕起来的地区帮助落后的地区更好地发展起来，提倡人民中有一部分人先富裕起来，也是同样的道理，要一部分先富裕的人帮助没有富裕的人，共同富裕，而不是两极分化。”他还警告说：“如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了。……如果产生了什么新的资产阶级，那我们就真是走了邪路了。”[①]

邓小平认为，实现共同富裕的基础和必然性在于经济体制和结构中公有制占主体。他说：“在改革中，我们始终坚持两条根本原则：一是社会主义公有制经济占主体，一是共同富裕。”[②]

1985年之后，邓小平就基本没有再强调让一部分人先富起来，而是继续多次提到共同富裕。“共同富裕”在《邓小平文选》第三卷中就出现了几十次。

邓小平为中国现代化设想了分两步走的战略：第一步就是到2000年，国民生产总值翻两番，人民生活达到小康[③]水平；第二步，大约是到21世纪中叶，新中国建国100周年时，达到中等发达国家水平。所谓小康，按

---

① 《邓小平文选》第三卷，第110~112页。

② 邓小平：《在中国共产党全国代表大会上的讲话》，《邓小平文选》第三卷，第115页。

③ “小康”，最早见《诗·大雅·民劳》：“民亦劳止，汔可小康。”郑玄（公元127－200，东汉经学家）解释说：“康，安也。”

照邓小平的说法就是不富裕、但是日子好过。小康的目标早已实现，如今的目标是“全面小康”。

小康虽已实现，但是，共同富裕的目标却似乎离我们越来越远了。并不是说，我们现在就要求实现这个最终目标，但是，总要让人感到这是个可以实现而且正在趋近的目标。

按照公有制的传统定义，只要能坚持公有制为主体，共同富裕似乎就是必然的结果。30多年来，尽管也“大力”发展非公经济，把它们作为公有制的“有益补充”或者“必要补充”，但是，非公经济、民营经济却是“一把辛酸泪”的历史。它们经常成为各种政策调整和“宏观调控”的主要对象和“祭旗”之作，比如“江苏铁本”[①]、民营加油站等。

国有企业的日子，在20世纪90年代初期和中期异常艰难，其后，政府确立了国企脱困的目标，并为此投入巨额资金和资源，但效果并不明显。

2003年，成立了专司国有企业事务的国有资产监督管理委员会（国资委），从那时以来，国有企业的日子一直红火，而民企却节节后退，出现了“国进民退”的运动。部分中央政府管理的企业（央企）的实力，达到其所在行业的全球前列。即使是在2008年全球金融危机中，也未能阻止其不断扩张的步伐。而民企则处在受进入限制、高负担税费和金融歧视的环境中，始终在生存线上挣扎。

即便如此，我们很好地坚持了公有制为主体的原则，但是，并没有看到共同富裕的曙光。这在逻辑上似乎就是不通的，是值得怀疑的。人们不由得诘问：缘由何在?

通俗地说，这叫“收入分配不公”，简单说，就是制度设计出了问题。

第一，财富在国和民的分割上出了问题。一个社会的总收入，即通常的“国民收入”的分割，最大的也是基本的两部分，是政府和民众两方的所得。政府获得的部分，主要是税收，还有一部分是国企的利润上缴以及

---

① 2004年，为防止钢铁业产能过剩，政府决定整顿钢铁业。江苏铁本钢铁有限公司违规建设钢铁项目被勒令下马，该项目设计生产能力840万吨，当时已经投入105.9亿元。有关部门指其违规占地，偷逃税款。

社会保险收益、土地出让金和其他各种收费。

从2000年到2010年，中国GDP的增速平均不到10%，但是税收的增速平均为20%，远远超过前者。虽然大家收入都在增长，而且总的增长还比较显著，但是，从结构上看，全社会要素努力增加的财富，更多地被政府拿走了。

居民可支配收入占GDP的比重从1992年的68.6%下降到2007年的52.3%。中国人的税负，在世界范围内都始终处于前列。《福布斯》有一个税收痛苦指数排行榜，中国仅次于法国，排名第二。《福布斯》杂志的"税收痛苦"，是公司所得税、个人所得税、雇主和雇员的社会保险税（费）、商品税以及财产税等几大税种的最高一档名义税率加总得出的。2009年的数据，法国是167.9，中国是159。中国有关部门官员曾指其不科学。有人不无反讽地说，是不科学，《福布斯》看不懂中国税负中的"各种猫腻"，我们税负不是第二，而是第一，才科学。

土地出让金，在地方财政中的地位很高，甚至被称为"土地财政"。2010年后，每年全国的土地出让金都在2万亿元以上。

但是，比税收增速更快的是各种收费项目，五花八门，没有准确信息。一般的估计是，政府收入中的收费额，大约是税收的三分之一左右。这方面企业是最有体会的。几乎所有的部门都明里暗里收费，无论是工商、卫生，还是民政、环保、交通、安监、教育，等等。

政府多收本身也没什么不妥，只要"取之于民，用之于民"。法国税收痛苦指数世界第一，但是，法国政府为公民提供从摇篮到坟墓的福利，所以，大家并无抱怨。

但是，中国财政支出结构严重不合理，提供公共物品和社会保障不足，不但大量提供私人物品，如"经济建设费"，而且即使在貌似公共物品和服务的支出中，很多是不合理的"三公"[①]，并没有实际提高公众的福利水平。税收还是"取之于民"，而且取之过度，有竭泽而渔之势，但不再是"用之于民"了。

---

① 三公消费，指政府部门人员在因公出国（境）经费、公务车购置及运行费、公务招待费方面产生的消费，老百姓形象地说是：公款旅游、公款购车、公款吃喝。

美国也有收入差距，那主要是市场竞争的结果，但是市场无情，财政却是责无旁贷。美国财政支出中有大量的济贫类支出，如食品券、对老年人的保健医疗、住房补助、对有儿童家庭的补助计划（AFDC[①]）等，而中国财政支出就相形见绌了。中国的财政主动放弃了公平的责任，特别是，财政对于低收入者和贫困人口的帮助，只能说聊胜于无。于是，财政本来的功能之一是缩小收入差距，但是中国财政的作用却相反，在高税负、缺保障之下，穷人变得更穷，收入差距变得更大了。

第二，赚钱机会不平等。大部分赚钱的行业，如金融、保险、邮政电讯、石油石化、烟草、电力等都基本实行垄断经营。表面上，中国有几十家银行，电信有中国移动和中国联通，石油分为中石油和中石化，电力有五大电力集团和两大电网公司，看起来不是一家，但没有哪一家不是政府特许的，所以，天下的央企是一家，是实实在在的垄断。这些垄断行业的职工享受高工资和福利待遇，高管享受高额的年薪和补贴，是高收入群体的大头。而民营企业，只能在竞争充分的领域内生存，在夹缝中辗转腾挪，其中也不乏成功人士，甚至可以进入富豪排行榜，但他们的成功除了个人的努力、天分外，主要是个概率问题，林子大了，什么鸟都有，人多了，总有几个能成功。一些富豪甚至是游走在合法、非法之间，如履薄冰，如临深渊。所以中国的富豪们，都对自己的下一代能否顺利接班持怀疑态度，因为他们的成功不可复制，所以多选择移民。在这个意义上，指责“富二代”没作为是没有道理的，凭什么他们就必须有作为？

有一部分人比较特殊，就是房地产开发商，富豪榜上，这一类的民营企业家占比最大。这是因为，这个领域允许民营企业进入。由于政府，特别是地方政府，依仗房地产市场带来的税费维持运转，所以，民营企业家把自己的利益和地方政府的利益巧妙结合在了一起，属于“你吃饺子，我喝汤”。如果政府在房地产行业没有那么大的利益，是否还能出现房地产富豪，就很难说了。

第三，贪污、腐败和犯罪。这个毋庸多言。腐败的程度和范围，虽经

---

① AFDC（Aid to Families with Dependent Children 救助无自理能力儿童）是美国福利支出的重要项目。

治理，仍难以遏制。在某种程度上，腐败在某些领域已经呈现某种制度化特征。

公正何以必要？

“效率优先，兼顾公平”，也是流行过的口号。市场经济，讲究的是效率。经济学理论已经有力地证明了，竞争性市场，能实现帕累托效率[①]（福利经济学第一定理）。

而欧美国家和日本几百年来的经济社会发展史，中国改革30多年来的出色实践，都是市场机制有效的生动写照。市场经济优于计划经济，是因为市场经济的假设，也就是“经济人”假设，即每个人都是在给定的约束下，追求自己利益的极大化，比计划经济的内在假设，即人是利他的，更符合人性，因势利导，才能成功。

更重要的是，市场经济是更平等的制度安排。市场经济给予所有进入市场的人，以平等的交易地位，交易是基于互利基础上的自愿性交易，它根本不同于过去社会看中身份的交易模式，市场经济的交易是非人格化的。在市场经济制度中，政府的责任是确定和保护产权，制定交易规则，而不是亲自参与到市场中来，如果政府这头大象进入其中，交易的主体不再平等，存在行政性垄断，这终将消灭市场，效率也就无从谈起。

经济学和经济学家们，很少谈到再分配，这不是现代经济学的核心内容（古典经济学的伟大代表大卫·李嘉图的《政治经济学及赋税原理》的主要内容，却是价值论和分配论）。一个社会，如果将精力用于分配性努力，而不是生产性努力，是没有前途的。

但是公平与效率，确是经济学的主题，也是整个社会的主题。公平与效率的关系，讨论了几百年，甚至更长的时间，但是，没有得出一个基本一致的结论。这是因为，连公平的标准是什么，学者们都没能取得一致

---

① 帕累托效率，是以意大利经济学和统计学家帕累托命名的概念，指资源配置达到了一种状态：如果不让某一个社会成员变得比现在更差，就不能让任何其他成员变得更好。通俗说即“人尽其才，物尽其用”。

意见。

大体说，公平与效率有矛盾的一面，二者是交替的关系，此消彼长，但是，这不是绝对的，二者也有统一的一面，有时是可以相容的。损害效率，也会妨碍公平。如果每个人不按照各自在市场中的贡献，或者边际生产力获得报酬，而是大家所得一样多，对于贡献大的人，就是不公平。而如果把人，人为置于不平等地位，如同比赛的起点有前后，也注定是没有效率的。

中国目前的情况是，市场是不完全的甚至是畸形的，人们在市场和交易中处于不平等的地位，当垄断企业一骑绝尘往前冲时，大量的民营企业疲弱不堪。国企的就业人数只有2000多万，占全部劳动力的不足7%，他们的富裕与大多数人的挣扎形成鲜明对比。

中国过去几十年的增长是靠投资和出口拉动的。投资中，以政府投资和国企投资为主，出口则是国有、民营都在其中。因为政府汲取收入的能力强，大量的收入可以不用于公共支出，政府就可以“集中力量干大事”，搞项目，上工程，从上到下一直都热衷于此。国家级重点工程，省级重点工程，一直到乡镇重点工程，跑项目、要资金是政府的核心工作，一切都为GDP。

十一届三中全会提出要“以经济建设为中心”，本意并不是鼓励政府自己参与市场竞争，只是说，整个社会要搞经济建设，不再搞政治运动而已。30多年来，在这个借口之下，政府深深地嵌入经济生活中，政府投资不但低效率，浪费惊人，比如“面子工程”，而且容易发生“挤出效应”，其他投资会减少，还会诱发腐败。

如果说过去政府直接进行经济建设还情有可原，那么现在，市场经济体制的改革目标早已确立，整个社会对市场机制的信心已经树立，民营企业已经是经济的主要力量，此时，政府的工作重心应该不再是经济建设，而是社会建设，特别是公平建设。

中国是以开放促进改革的，因为改革是内部各方利益的调整，此消彼长，从内部改起容易遇到阻力，而“外来的和尚好念经”，引进外资和出口，阻力小得多。而且很多的改革措施，从外部推进更容易切入。因此，

30多年来，出口对中国经济增长的贡献份额一直较大。

但是，进入新世纪，技术的不断扩散，不只中国，其他国家如印度、越南、巴西等也能大量出口产品，中国劳动力从几乎无限量供给，到由于计划生育长期推行而出现相对短缺，劳动力成本抬高，加之人民币升值，中国出口的绝对优势正在消失，后起的国家正在跟上。同时，外汇管制，大量外汇储备的弊端也在显现，中国必须调整出口和顺差过大的偏好。2008年金融危机之后，一直作为中国主要出口对象的欧美国家对中国的外部需求的下降也提醒我们，过分依赖出口和外需，是相当不可靠的。

中国经济必须转向以内需为主，特别是以消费需求为主要拉动力量，才能获得经济可持续增长。

内需的增加，取决于居民收入的增加，在决定消费需求的所有自变量中，可支配收入是最重要的一个。

消费的核心规律是，边际消费倾向（MPC，新增加1单位可支配收入所增加的消费）递减。也就是随着收入的增加，总的消费会相应增加，但是增加的速度越来越慢。富人的边际消费倾向比较低，穷人的边际消费倾向比较高。这表现为，富人的收入，将更多地用于储蓄，而不是消费，而穷人却相反。

如果收入分配极端不平等，则会造成总储蓄水平上升，总的消费水平下降。所以，即使仅仅从政府最在意的经济增长的角度考虑，相对公平的收入分配，也是必需的。

应进行收入再分配吗？

公正是人类道德和同情心的反应，也是中国公众当下最强烈的期待。2010年3月，中国发展研究基金会发布“中国国家地位观”调查结果，对于中国未来最迫切需要达到的社会目标，中国公众和在华外国人士都首选“社会财富分配更均衡”，比例分别为42.3%和30.7%。

哲学家、经济学家和社会学家们，一直在探讨公平和正义的含义，以及如何实现，争议很大。

公正，涉及一个社会如何分配收入与财富、义务与权利、权力与机会、公共服务与荣誉等。[①]

公正涉及政府行为，涉及再分配。不同学派的学者们，对于政府是否应进行收入的再分配，有截然相反的看法。

功利主义者认为，道德的最高境界是实现“最大多数人的最大幸福”，这是功利主义创始人杰瑞米·边沁（Jeremy Bentham，1748—1832）的名言。所谓幸福，就是快乐减去痛苦，而增加快乐、减少幸福的东西，就是功利。幸福最大化也就是功利的最大化。功利主义的这个原则，逻辑上强有力，影响也最为深远。

功利主义者主张对收入进行再分配。功利主义者认为，整个社会的效用函数是个人效用函数的某种加总，最简单的形式，就是将个人效用函数直接相加。根据数学微积分知识，当每个人的边际效用（MU）相等时，社会总效用（TU）才会最大，也就是幸福最大。如果合理地假定，每个人的效用函数相同，则只有每个人的收入都相等时，边际效用才会相等。这样，功利主义者的再分配建议就是，均等的收入。比如通过纳税，把多余的收入拿走，则可以做到收入绝对相等，边际效用也相等，总效用最大化。

绝对的平均主义，符合功利主义者的公正观念，但是这样，就没有人会努力工作了，反正最后大家都一样。即使没有做到完全均等，也会影响效率，打击人们工作的积极性，造成总收入的下降。

哈佛大学哲学教授约翰·罗尔斯（John Rawls，1921—2002）的《正义论》有非常大的影响力，他提出了一个公正的原则：只有当收入和经济的不平等，有利于增加最不利者的利益时，才是可以允许的。或者说，社会福利仅仅取决于效用最低的那个社会成员的效用，所谓公正，就是让这个人的效用极大化。这个也符合直觉，最差的人的境遇获得了改善，整个社会的福利应该也会增加。

罗尔斯的非同凡响之处，是他设想存在一个平等的“初始状态”，在

① 迈克尔·桑德尔：《公正：该如何做是好》，朱慧玲译，中信出版社2011年版，第20页。

这个状态下，每个人都处于无知当中。这个时候，每个人都不知道自己处于什么位置，但是，每个人同样不能肯定自己不是处于最差的状态，因此，每个人自然都会同意，收入分配要有利于最差的那个人。罗尔斯认为，人们只有在这种最初的状态下得出的原则才是最公正的，其他状态下的所谓公正原则，都不是真正的公正。

罗尔斯是支持再分配的，他认为，具有天赋的人，可以获得高收入，但是，这种高收入只有在他能改善最不利者时才是可以接受的。这被称为"罗尔斯主义"。

支持再分配的另外一些理由包括，收入和财富的极端不公平会破坏法律，有钱人会用金钱去贿赂法官，这些人就能"合法"地占有别人的财产，当人们担心自己的财产不安全时，社会的投资就会减少，经济繁荣也就不再。

过去的封建社会，是严格的等级社会。一个人的收入，仅仅取决于其所在的阶级，跟努力程度无关，而阶级是出生时就决定了的，讲究的是世袭罔替。这样的社会，是严重不平等的。封建社会，或者等级社会，表面上已经不存在，但是，实际上的等级社会还存在，人们在社会中的地位还带有等级的色彩。等级制度妨碍了社会阶层间的纵向流动，如果社会阶层间是流动的，从长期和动态看，大家是平等的，即便我现在处于不利地位，但是，我经过努力，可以向上流动，或者我的后代们可以向上流动，而不是永远停留在我的位置，那么，收入再分配就是不必要的，大家不过是轮流坐庄。如果阶层被固化了，可以"继承"，那就是明显不公平的，再分配就势在必行。

保守主义者，也就是极端自由派，主张最小政府，也就是亚当·斯密在《国富论》第五篇中，对君主或者国王义务的描述：建立国防、保护国家；设立司法机构，保护私有产权，保证合同的实施；设立最必要的公共设施和公共工程。而任何财富的再分配，都是对自由的侵害。代表人物如米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman，1912—2006），他甚至认为，养老保险都是毫无必要的，因为，如果一个人自愿选择在年轻时花天酒地，挥霍掉所有的财产，而宁愿在年老时过一种穷困潦倒的生活，那也不该干涉他

这种自由，这是他的意愿。

自由主义经济学另一位杰出的代表人物哈耶克（Friedrich A. Hayek，1889—1992）认为，政府的任何致力于经济平等的努力，都具有压迫性，对一个自由社会是有害的。[①]

在自由主义经济学家看来，收入分配再不平等，如果干预这个结果，那也是既不必要也不应该的。市场造成不平等的结果，这件事本身并没有什么不平等。比如迈克尔·乔丹，收入对普通人来说是天文数字，但那是消费者、篮球观众自愿支付高价的结果，所以限制乔丹的收入是不公正的，他并没有侵害任何人的利益，反而还增加了人们的利益，因为没有乔丹，消费者和篮球观众便不再有欣赏其精湛球技的机会。

与罗尔斯几乎齐名的另一位哈佛大学哲学教授，也是20世纪最杰出的思想家之一，罗伯特·诺齐克（Robert Nozick，1938—2002），也反对功利主义者的主张，在《无政府、国家与乌托邦》中，他认为，市场本身就是自由的，没任何不对的地方，市场交易也增进了人们的福利，政府没有任何理由进行再分配。政府进行再分配的唯一的理由是，人们在财产占有上有瑕疵，要么来源不合法，要么不是来自市场正常自愿的所得。如果不属于这两种情况，则政府不能不经你同意就拿走你的收入，而起点上的财产是否正当，又是很难判断的。所以，干脆不要进行再分配。

但是，在今天，在任何方面讲，中国都有必要进行再分配。

从功利主义角度，中国收入差距过大，如果进行收入和财富的再分配，就有利于人们边际效用的均等化，从而有利于提高全社会的福利水平。

从罗尔斯主义角度，进行收入的再分配，特别是改革财政支出结构，增加社会保障支出，有利于改善社会中地位最低、最不利者的境遇。

从阶层的流动性考察，中国还有户籍制度，对于民营企业还有制度性的歧视，而国企和央企经常处于垄断地位，这些都妨碍了阶层之间的纵向流动，也有进行再分配的必要。

---

① 迈克尔·桑德尔：《公正：该如何做是好》，朱慧玲译，中信出版社2011年版，第70页。

从自由主义者的角度，自由主义者反对任何形式的政府再分配，可是，这是有前提的，那就是自由市场机制。如果市场机制不完全，垄断横行，自由主义者也不可能认可这种结果，这需要打破旧有的制度，建立真正的市场经济。这本质上，也是一种收入和财富的再分配。

正确出路：市场化改革

有人说，收入差距过大、种种不合理之处，皆是改革的副产品，是搞市场化的结果。要彻底解决不公，必须向旧体制复归。这正好把事情的本质颠倒了。

解决不公正的正确途径，不是回到旧体制中去。中国的收入差距过大，当前的诸种不公正，不是改革和市场作用的结果，恰恰相反，都是缘于市场化程度还不够，市场覆盖的领域过小，又经常受到名为宏观调控、实为计划经济的干扰，造成市场机制被严重扭曲和变形的结果。所以，解决问题的方向是十分明确的：继续深化改革，而不是浅尝辄止或者否定改革，走回头路；同时，政府应在果断退出市场领域的同时，专心做好自己的“本职工作”，与“赚钱”保持距离，泾渭分明，并在各市场主体之间保持中立。

多年前，为了给“效率优先，兼顾公平”的原则找理由，就批判孔夫子的“不患寡而患不均”。这种批判不着边际，有深深的误会。不患寡而患不均，恰恰是几千年的经验和教训总结。现在，该是给这个说法正名的时候了。

怎么办？很简单，解铃还需系铃人。

首先，调整政府和居民的收入分配关系。突出问题是，政府占了新增财富的大头，居民没有充分享受到经济增长的成果，有必要大幅度减轻总体税负，藏富于民。

其次，调整财政支出结构，将更多的支出用于提供公共物品。比如财政性教育经费支出占 GDP 的 4%，是 10 年前的要求，现在还没有达到（2012 年可能将第一次达到）；社会保障的欠账则更多。虽然也有好消息，

最近几年，取消农业税、发放种粮补贴等惠农的举动就值得欢迎，问题是，这是杯水车薪，远远不够。

第三，消除不平等的制度。人们并非对所有的高收入都反感，比如对于科学家因研究成果所获得的奖励，比尔·盖茨、沃伦·巴菲特因为个人努力获得的数百亿美元的资产，人们羡慕之余，并不觉得不公平。他们能获得大量财富，是因为对社会和他人做了贡献。对购买彩票获得的千万奖金，如果没有作弊，规则公开公正，大家也会坦然接受，这是纯粹的偶然事件，不可持续。

因制度性歧视造成的收入和财富差距是最难以接受的。比如户籍制度，就让人们在教育和就业方面受到差别对待，人们在起点上就不平等。再比如对于民营企业的歧视，包括获得信贷和上市，以及进入领域的歧视等。这就需要遏制垄断行业，只保持最必要的规模就可以了。

第四，政府工作重心的转移。政府存在的价值，根本上是社会公平和正义。考核地方官员的政绩，核心指标也应是社会建设，也就是民生，而不是 GDP。这样，蜗居会少、教育机会更均等，等等。

贪污腐败也是收入差距拉大的重要原因，权钱交易，为百姓所深恶痛绝。温家宝同志在 2012 年全国“两会”闭幕后的记者招待会上说：“如果发生通货膨胀，再加上收入分配不公，以及贪污腐败，足以影响社会的稳定，甚至政权的巩固。”通货膨胀是容易治理的，光是收入分配不公，也不足以造成最危险的后果，但是，贪污腐败与收入分配不公相互叠加，却必定造成难以收拾的局面。而贪污腐败，也是（权力）分配不均的结果，在这个意义上，中国真的进入了一个“不患寡而患不均”的时代！

第二章　农村

中国的经济改革是从农村开始的，农村也曾经充满希望，可惜只是昙花一现，20 多年来，再无任何实质性的突破，没有了生机。也许，这是中国农民的宿命。改变这种宿命，需要突破既有制度的藩篱。

包产到户

“文革”结束的时候，在继续革命的狂热中，冷却下来的中国人发现，我们是那么穷、那么落后，尤其是农村，能吃饱饭，已经是几十年的梦想，从没有真正圆梦。十一届三中全会做出的重大决定，是立刻把注意力转向以经济建设为中心，在这个背景下，解决吃饭问题自然是当务之急。

中国的改革路径，也是“农村包围城市”，跟过去的新民主主义革命如出一辙。选择农村作为突破口，不是预先制度安排和上层主动选择的结果，而是阴差阳错，风云际会的产物。

过去，中国社会的优势是思想教育、政治动员。按理说，机关干部、知识分子、市民的理解力和思想觉悟肯定是最高的，至少比农民高。但是，计划经济的长期浸淫，聪明人也会变得迟钝，加之获得了计划经济下的既得利益（尽管总体上所有人都是受害者），这些都让城市人变得更难被说服。而农民是最实在的，不用宣传，不用动员，单是吃不上饭，就会“穷则思变”。

农村有多穷？“文革”后期曾担任安徽省委书记的万里说：“我刚到安徽那一年，全省28万多个生产队，只有10%的生产队能维持温饱，67%的生产队人均年收入低于60元，40元以下的约占25%。”[①]

① 田纪云（曾任国务院副总理）：《回顾中国农村改革历程》，《炎黄春秋》2004年第6期。

万事开头难，实际情况是，当时的领导者们也不确切知道该从哪里入手。一个小村庄的农民，帮了大忙，就像冥冥之中安排好的。

1978 年 12 月，安徽省滁州地区凤阳县梨园公社的小岗生产队，离朱元璋的老家不远的一个小村子，18 位农民，冒着生命危险，把村里的地承包了，他们知道这是大逆不道（违反当时的宪法。因为 1978 年通过的宪法肯定了“三级所有、队为基础”的人民公社制度），一旦暴露，后果不堪设想，所以他们用了托孤的方式，在按着手印的带有“不成功便成仁”味道的“生死状”里写明，如事不成，他们可能要坐牢，社员（村民）要负责把他们的小孩养到 18 岁。要知道，1978 年 12 月 18 日到 22 日，十一届三中全会还在召开中，对一些关键问题的争论还没有平息。要是这 18 个农民先知先觉，也许就不用这么害怕了。没想到，阴差阳错，中国的历史在这里拐弯了。

这也是某种天意。如果要找到改革的突破口，就只能成功，不能失败，否则，在一个传统计划经济积习深厚，对如何建设社会主义长期作“左”的理解的国家，一旦突破失败，就难再出发。在这个意义上，小岗村事件对中国是一种幸运，来得正是时候，可以堵住那些反对改革的人的嘴。这一切“正合孤意”。

小岗村的人没想到，他们是“置之死地而后生”，这个村 1979 年一年的产量相当于过去几年的总产量！这 18 位农民的冒死举动引起了争议，从公社到县、地区、再到省委，有的支持，有的刁难，争论一直反应到中央。邓小平终结了这场风波，他在 1980 年 5 月 31 日的讲话中说：“‘凤阳花鼓’中唱的那个凤阳县，绝大多数生产队搞了大包干，也是一年翻身，改变面貌。有的同志担心，这样搞会不会影响集体经济。我看这种担心是不必要的。”①

小岗村的风波，昭示着农村改革的迫切性，更提示着，变革是农民的内在要求，更多的顾虑和担心是没有必要的。安徽和四川，这两个农业大省，率先实行承包制（所谓承包，就是在完成给国家和村集体的粮食上缴

① 《关于农村政策问题》，《邓小平文选》第二卷。

指标后，剩余部分全部留给农民。农民自己的说法是：交足国家的、留足集体的、剩下的全是自己的），成绩斐然。榜样的力量是无穷的，而在邓小平、胡耀邦的支持下，由《光明日报》发起的，“实践是检验真理的唯一标准”的讨论，也破除了人们最后的顾虑。1981 年底，全国 90% 以上的生产队实行了各种形式的承包制。1982 年，中共中央发出第一个“一号文件”，肯定了承包制的“社会主义性质”。三十年河东，三十年河西，“文革”中树立起来的农村最风光的典型——山西省昔阳县的大寨村，被曝弄虚作假的丑闻。

承包制立竿见影，一下子就解决了全国 8 亿人的吃饭问题，此后中国再无饥馑之难，反倒是经常出现“卖粮难”。这为整个改革开放开了个好头，鼓舞了上层的决心，有了继续改革的底气。只要吃饱了饭，一切都好说，这是中国千百年政治的核心。

承包制的成功几乎是必然的。20 世纪 60 年代，承包制曾在一些地区推广，包括安徽省。所以，这也不是小岗村的独创，只是慌不择路的“病急乱投医”。新中国成立后，在城里建立起公有制为主体的工业体系，在农村，消灭了地主、富农，土地归集体所有，差不多平均了地权。后来，又快速建立了人民公社制度。公社，是“共产主义”的基本单位，现在看来是“乌托邦”。它违背了马克思主义经济学的基本原理，按照这个原理，生产关系必须适应生产力发展的水平和要求，人民公社和集体所有，显然脱离了农村落后生产力的实际。

在人民公社制度下，社员（村民）面临着“囚徒困境”，人民公社如果成功，必须假设，每个社员都努力劳动不偷懒，这是有道理的，人们可能凭借对新生制度的热情，埋头苦干，无私奉献，不但自己会积极劳动，也认为别人跟自己一样积极。但是，人毕竟是自利的动物，精明的人会立即发现，既然大家最后分得的粮食一样多，如果我偷懒，就可以占别人的便宜；而如果我努力，别人偷懒，别人就反过来占我的便宜。所以，先下手为强，精明者先偷起懒来。俗话说，谁也不比谁傻多少，经过一段时间，所有人都会发现这个“秘密”，努力劳动不过是为他人作嫁衣，最后，大家都会主动地、理性地选择偷懒而不是积极劳动。不幸的是，大家都偷

懒，是最差的均衡结果，而又是唯一的结果。

1958 年，搞大跃进，高喊“人民公社万岁”，各地大放高产卫星，亩产小麦几十万斤，亩产红薯 200 万斤，不过是吹牛。随后从 1959 年到 1961 年，所谓“三年自然灾害时期”，在部分地区出现了饿死人的现象，[1]这是多大的讽刺！光有热情是不够的、不可靠的。

过去，政府对农村不是不重视，建立人民公社、学大寨、兴修水利、科学种田、农业机械化，什么招式都用过，可是为什么还是不能解决吃饭这个基本问题呢？这么多人在农村，专门种地都不行。这是因为，千百年来，一直老实巴交、勤勤恳恳的农民，都变得“狡诈”而懒惰了，这就是人民公社这个制度的“魅力”。

分田到户的承包制，无非是重新承认和尊重农民个人利益，农民劳动的收益不再外溢，自然有积极性。这比多年的宣传人民公社好，要有效和实在多了，农民是最在意眼前利益的，你让他向往未来几百年后的美好前景，他是不会相信的。因此，人民公社制度早就在实践中失败了，农村承包制效果昭昭，人民公社的解体也就没有了障碍，顺理成章。

20 世纪 80 年代中期之前，是城里人羡慕农民，农民挺起腰杆的日子。城里改革没有开始或者刚刚启动，城里人生活拮据，而承包制，让部分农民成了“万元户”，出了“养鸡大王”、“养猪大王”、“傻子瓜子”，这对每月挣三四十块钱的城里人而言是不敢想象的。农民进城看望城里的亲戚，不再是借钱而是送钱送物，这是从没有过的稀奇事。那是个农民意气风发的时代。

乡镇企业

农村承包制解放了农民，为自己劳动，效率自然高，在土地上劳作的时间减少。本来处于隐性状态的农民失业，一般称“农村剩余劳动力”的

---

[1] 田纪云在《回顾中国农村改革历程》中写道：“回顾三年困难时期，到处闹浮肿，饿死人，非正常死亡人口达数千万……是什么原因？刘少奇说‘三分天灾，七分人祸’，……这个‘人祸’就是瞎指挥，就是乌托邦式的空想社会主义，就是‘左倾机会主义’。”

问题就显性化。乡镇企业就是在这个当口冒出来的。1987 年邓小平曾说："农村改革中，我们完全没有预料到的最大的收获，就是乡镇企业发展起来了，突然冒出搞多种行业，搞商品经济，搞各种小型企业，异军突起。这不是我们中央的功绩。"[①]

乡镇企业就是乡镇、生产队、农民联户或者农民个人在农村开办企业的总称。利用乡镇或者农民的资金，用简单技术搞粗加工，主要服务周边市场。一些地方的乡镇企业发展得有声有色，如浙江温州、苏南地区等，著名社会学家费孝通先生为此曾著有《小城镇在探索》，专论红火的苏南乡镇企业模式。天津市静海县的大邱庄、江苏省江阴市的华西村，北京市房山区的韩村河，都是当时的明星村。在乡镇企业最辉煌的 20 世纪 80 年代，每年可以安排约 2000 万农民就业，产值占全国 GDP 的三分之一，三分天下而有乡镇企业。

乡镇企业的异军突起，是天时地利人和共同造就的。当时，城市改革还没开始，或者处于探索阶段，城市改革的阻力要大得多，因为城里人不像农民一样经常处于挨饿的边缘，农民很容易被说服，城里人无此之虞，反倒可以优哉游哉。乡镇企业，正好打了个时间差。城里的工厂，生产能力被闲置，市场上一切都奇缺，所谓"短缺经济"是也。消费者也不在乎产品的质量，只要便宜就好。于是，靠着成本低廉，几乎是免费的土地、最便宜的劳动力、最低的融资成本，乡镇企业的产品迅速占领了周边的城市市场。

但是，好景不长。1984 年，以中国共产党十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》为标志，中国经济改革的重心从农村转向城市。当城市也开始改革，沉睡的机器开动，技术更熟练的工人"老大哥"生产的东西，不是农民兄弟粗糙的手生产的东西可比拟的，"瘦死的骆驼比马大"，农民们根本不是对手。乡镇企业就像洪水，来得急促，去得也倏然。

当大潮退却，乡镇企业的产权不清、管理混乱、技术落后、无发展战

① 邓小平：《改革的步子要加快》，《邓小平文选》第三卷，第 346 页。

略、过把瘾就死的毛病，都凸显出来。乡镇企业的昙花一现，也是宿命。其实，乡镇企业风头最劲的时候，全国有160多万家，也没有创造出几个名牌产品。

当然，乡镇企业并没有消失，1997年通过了《乡镇企业法》，明确了乡镇企业的“集体经济”为主导的原则，明确了乡镇企业的宗旨是“解决农村剩余劳动力就业”和“支援农业”。农业部还设立了乡镇企业管理局，各地方也有类似的行政机构。统计数字，还在说乡镇企业创造的产值和GDP。但是，在2005年前后，乡镇企业先经过乡镇政府的摊派和吃拿卡要，又经过破产、股权改革、重组，已经所剩不多。现在遍布在农村的小企业，都是个体私营企业，不再是“支援农业”的乡镇企业了。乡镇企业已经完成了其历史性任务。

农民工

1980年，全国人大批准设立深圳、厦门、珠海、汕头4个经济特区。1984年，国务院决定开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江和北海等14个沿海城市。特区和开放城市需要人。到80年代中期的时候，农村剩余劳动力成规模在全国流动，最集中的区域是广东、福建、浙江、江苏等省份以及北京、上海等中心城市。这些农民被称为“农民工”，这是个矛盾的称呼（是农民又是工人），并带有鄙视的意味。随着乡镇企业的衰落，农民工的数量迅速增加。到2010年，全国每年外出的农民工有2.5亿。

1954年的宪法，曾规定公民有居住和迁徙的自由，但这一规定很快被取消。从1955年6月到1957年12月，国务院先后发布《关于建立经常户口登记制度的指示》、《关于防止农村人口盲目外流的指示》、《关于防止农民盲目流入城市的通知》、《关于制止农村人口盲目外流的指示》，严格禁止城市部门私自到农村招工，严格限制农民进入城市。1958年1月9日，全国人大通过了《中华人民共和国户口登记条例》，第一次以法律的形式把人分成农村户籍和城市户籍。其第十条第二款规定：“公民由农村迁往

城市，必须持有城市劳动部门的录用证明，学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入证明，向常住户口登记机关申请办理迁出手续。"这几乎完全堵死了农民进城的渠道。在过去，农民进城是随意的，城里人最初也是农民而已。而当时，农民如果进城就是"盲流"，是一定会被驱赶的。

这种局面持续到改革之后，口子慢慢放开，农民不再被称为盲流，但是，仍然不提倡农民流动，说这种流动是盲目而无序的，会给城市管理造成困难，完全无视农民是靠自己本事对城市有贡献而在城里生存的权利。舆论和政策鼓励其"离土不离乡"，大家都必须安于其位，农民就要像个农民的样子，进城是不伦不类的。

表面看，农民是松散的，流动看似是无序的，但是，实证的研究表明，事实正好相反，在政府没有提供相关信息之下，农民自己有可靠的信息来源，在貌似盲目的背后，农民流动是相当理性的。不如此，怎么会有2.5亿农民，几乎彻底脱离农村，常年在外打工！可有哪个部门组织了他们、培训了他们、安排了他们？根本没有！有的只是阻止。与农村土地承包责任制和乡镇企业突起一样，农民进城也是自发，然后星火燎原。如果没有那些勇敢的农民，不敢想象，中国的经济增长和城市化从何谈起！

中国经济30多年的增长主要推动力量之一是城市化，而农民工正是城市化的最大推动力和生力军。最先进入城市的那批农民，主要是做家政服务员（保姆）和建筑工。20世纪80年代初有个电影叫《黄山来的姑娘》，说的就是来北京当保姆的安徽姑娘的故事（安徽的无为县，被称为"中国保姆第一县"）。现在，城市的每个角落都能看到农民工，他们是城市内在的，须臾离不开的一部分，是城市的一道风景。城市人对农民进城的态度，先是厌恶，然后是欲迎还拒，最后是彻底欢迎。1991年，电视剧《外来妹》在中央电视台播出，引起轰动。它表现的就是，大批外来务工的农民进入城市，而城市似乎没有准备好，双方在诸多方面发生了冲突。每到年关，在车站，拥挤的人流中，扛着大包小包的农民，成为外国新闻媒体的焦点，而国内媒体，则是一片劝诫之声。

农民的自发流动，正好与当时的世界政治经济格局变化相契合。其

时，因为技术进步，美国等发达国家逐渐放弃自己不具有比较优势的制造业，而集中于做强产业链的最高端。它们需要寻找产业链的合作者，世界经济一体化的趋势越来越明显了。中国恰好具有劳动力资源丰富、成本低的比较优势。中国需要世界，世界也需要中国。

重要的是，中国成为制造业大国，主要的功臣就是农民工。中国既缺乏技术创新，也长期不能克服资本稀缺，在制度设计上也需要重大改进，中国经济增长主要依靠的是劳动力数量多且成本低廉，广东是最典型的例子。由于毗邻港澳和沿海，还有3个特区（深圳、珠海、汕头），广东成为中国吸引外资最多的地区，也因此成为中国制造业中心，成为接纳国际产业转移的基地，同时也是世界制造业的中心之一。“东西南北中，发财到广东”，在广东各地星罗棋布的工厂车间里，都是忙碌的农民工，没有他们，就没有广东今日之中国第一经济大省的地位。广东也是农民工流入最多的地区。不夸张地说，所谓中国制造，就是农民工制造。

农民工大约是世界上最乐观的一群人，住在最简陋的工棚里，吃着最没有营养的三餐，做着最辛苦的体力活，不管春夏秋冬，几乎没有休息，没有娱乐，没有精神慰藉，挣钱少又不敢花，城市的繁华不属于他们，拖欠工资是常事，过年回家买票要排几天队，子女跟着受罪，入学入托受尽作弄，等等，但是他们还是顽强地生存在城里，为了自己向往的美好生活。

农民工的权益，包括工作环境的改善、薪水的制定、各项社会保障，都是在发生多次的负面事件，而严重影响社会稳定和地方经济发展之下才被动地受关注的。时至今日，农民工维权事件层出不穷，讨薪事件几乎天天发生。而限制农民工的思维，不但一般老百姓有，就是人大代表，也时常抛出类似“驱赶外地人”的提案。

对于中国农村还有多少剩余劳动力，不同学者计算的结果差异甚大，最低的是2000多万，最高的是2亿，平均数大约是1亿。[1] 其实，农村剩余劳动力的数量弹性很大，要看如何定义，如果仅仅用土地排斥劳动，即

---

① 徐滇庆、李昕：《看懂中国贫富差距》，机械工业出版社，2011年版，第三章《农村剩余劳动力》。

农业劳动的边际产出为零的标准，那么数字一定很大，但是，如果考虑到农村也有许多非农产业，那么数字就会大大减少，而农业本身也是扩展的，比如从粮食生产到大棚蔬菜、观光农业等。

本人不认为农村还有1亿以上的剩余劳动力可以转移。最近几年，城市蔬菜平均价格持续上升，这就是农村剩余劳动力所剩不多的信号。很多人把蔬菜价格的上涨归咎于流通环节，但这只能解释一小部分。蔬菜的流通环节是充分竞争的，没法垄断，流通环节成本的上升基本是油价和人工的增加，是正常的，农民地里的蔬菜不会自己飞到城里。另外，城里的批发和零售价格的上涨是城里生活费上涨的反映，批发和零售商们都是农民工，但是他们也要在城里生活，蔬菜价格不上涨，或者上涨得不够，他们就没法在城里讨生活。还有一部分价格上涨，就是仍在农村的劳动力人工上涨所致，这些人要得到跟进城打工大致相当的收入，才能保证他们留在农村而不是进城。

2008年之后，在广东等地经常出现招工难，又被称作“用工荒”，这除了说明所在地生活成本上涨，更是计划生育导致的人口增长放缓，农村剩余劳动力已然不多的反映，农民工第一次取得了谈判工资的资格。中国农村是城里劳动力永不枯竭来源的观念，是一种过时的幻觉。

除了农民工，值得关注的还包括从小随父母生活在城里的农民工子女。他们有的从没有回过农村，但是，从懂事起，他们就感到了人们之间的不平等，城乡差异，他们看不到城市真正美好的一面，他们在歧视中长大，能不积累对城市的怨恨？他们的人生何其尴尬，农村不想回去，也可能适应不了农村的生活了，而城里，并不会真正接纳他们。

新农村建设

2000年，湖北省监利县棋盘乡党委书记李昌平，给时任总理朱镕基写信，信中提到：农民真苦、农村真穷、农业真危险。

如果到中国的农村走走，就会看到一派衰败景象：青壮年走后只剩孤独的留守老人和妇女、儿童，污水横流、垃圾围绕、弃置撂荒的土地、排

污的小厂、死寂的村庄![1]

在承包制的短暂欢乐时光之后，农村重又归于沉寂，但不是田园牧歌式的，而是死气沉沉的，被人遗忘的角落。集体经济解体之后，农村原有的低水平、广覆盖的公共物品供给体系也跟随瓦解。过去的农村合作医疗消失了，免费教育没有了，一切都近乎花开花落、自生自灭。

最近20多年来，让农村最振奋的消息是取消农业税。媒体连篇累牍地阐述其重大意义，其实，不可过度夸大其价值。两千多年来，农民都纳皇粮，一朝取消，岂不值得庆祝，大书特书？且慢。在封建时代，皇粮，即来自田亩的税收，是国家税收的主体，看历史书，有“摊丁入地”或者“摊丁入亩”（如清雍正时期）的改革举动，这是说，把对于人征收的力役，改为对田亩课征。重农抑商的经济结构之下，农业税，是万万不可取消的。而现在，农业税收入已经微不足道，征收成本还不低，更要紧的是，通过生产粮食来赚钱很难，反而经常赔钱，农民不具备纳税能力，农业税早就该取消了。再说，种粮食不纳税，还能享受政府补贴，这是“国际惯例”，不是什么恩赐，而是历史的必然。何况，买种子、施化肥、灌溉还得缴费且都是含税的，种粮农民仍旧在纳税。

国家对农村不是没有投入，如农网改造、修筑道路、水利工程建设，但是，欠债太多，投入再大也是无济于事。而农民的养老保险、医疗保障、义务教育，在经历了反复之后，有所进展，也不过聊胜于无。自我养老、养儿防老，还是农民的基本养老方式，在连续多年计划生育之下，养儿防老也困难重重。新型农村合作医疗已然重建，覆盖面也很大，但是，只能瞧瞧小病，稍微严重点的疾病只能听天由命。农村中小学生失学率居高不下，除非将来高考上个好大学，否则，“农二代”们连个工作也找不到，白白欠下学费之债，这种小概率事件，不值得冒险等待，不如早早进城打工挣钱。

惠农政策最著名的是家电下乡，搞了几年，这种形式主义的东西除了让个别厂家套取些政府补贴发财外，对农民来说没有实际价值，因为买指

---

[1] 《2011年度中国老龄事业发展统计公报》显示，农村“空巢”老年人占45.6%，中新网2012年7月11日。

定的家电能省几十、几百块钱，但是，如果不买，能省得更多！毕竟农民的收入不多且还有更重要的用途，换不换新家电，不要紧。再说，很多农村，经常拉闸限电，买了电器也是摆设罢了。

不能说没有直接为农村服务的政府，乡镇政府就最接近农村和农民，理论上也是为农民和农村服务。皇权不下县，是几千年来的传统。乡镇一级政府，在信息不通畅、交通不便捷的过去，作为上情下达的一环，还是必要的。而现在，信息发达，交通便利，乡镇这个层级的政府是不是还有必要，是可以讨论的，县直接服务村，有什么技术障碍？现在，一般的乡镇，要养活200多个干部，除了乡镇党委、政府、人大、政协、纪检、武装部这六大部门外，还有财政、税务、公安、工商、交通、卫生、粮管、农牧、水利、种子、植保、农机、畜牧、食品、渔业等所谓“七站八所”，一个乡镇要不要保持这么大的规模，部门齐全，完全跟上一级政府部门对应？乡镇政府，在农民看来，主要的工作，一是计划生育，二是收取各种税费。

工作还得做。所以，在农业税取消之后，乡镇政府主动找到了新的工作重点，忙着搞项目、“重点工程”去了。这些工程、项目，多为政绩，与民生没什么直接关系。因为乡镇主要干部都是候鸟，来此不过是过渡一下，等待提拔，必须做些短平快的政绩出来，搞工程、项目是不二法门。他们的工作，跟农村和农民又有多大关系呢？而且，按照法律，村实行村民自治，重要事情由村民代表大会决定，乡镇其实无事可干，如果与村里发生冲突，法律并不支持乡镇政府，乡镇的权威性大可怀疑。按照一级政府一级财政的原则，乡镇政府存在本身还需要消耗，比如“三公”，就需要专门的收入，这在一定程度上增加了农民的负担，有些本来归属农民的福利可能被乡镇截留挪用。在完全撤销乡镇不可能实现的条件下，鼓励乡镇合并，减少财政供养人员，是值得鼓励和提倡的。一些地区曾经做过类似的尝试，但不过形式上的，撤销的乡镇以管区形式继续存在。如果要撤销，就彻底些。

农村缺乏金融支持。中国有不少涉农的金融机构，如中国农业银行，各地的农村商业银行（由农村信用社改制而来）、中国农业发展银行（政

策性银行）、村镇银行、小额贷款公司，等等。但是，网点多在县城以上的城市，基本为城里人服务，涉农贷款和农户贷款只占其全部贷款额的一小部分。

2005 年 10 月 11 日，中共十六届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，首次提出“建设社会主义新农村”目标，其核心内容是发展农业和建设农村，增加政府对农业和农村投入，改善基础设施包括乡村道路建设，基本建立农村合作医疗制度，巩固九年制义务教育，对农村学生免收杂费等。

在没有任何依靠之下，新农村建设，只能是无源之水。

土地制度是根本

中国几千年的历史上，自秦以降，土地一直是私有的，有地主、有农民。新中国成立，进行土地改革，农村土地破天荒地改为“集体所有”，即使在改革之后，农民获得了土地的承包经营权，但是这只是一种长期的使用权，所有者还是集体，这个原则，没有变化。

穷人的一个特征是缺少资本，或者是人力资本，或者是物质资本。中国的农民们，偏偏同时缺少这两样。如果一个群体始终是无产者，那是没有办法富裕起来的。从土地制度改革入手，进行土地制度创新，是解决“三农”（农业、农村、农民）问题的治本之道。

按照宪法规定，农村的土地是村集体所有，这是新中国成立之初，根据当时的实际情况做出的适当安排。但是，当这个集体所有权，遇到国家重点工程征地拆迁、城市扩展拆迁时，农民并无应有的对等谈判权，只能被动接受对方开具的条件，集体所有并不那么理直气壮，集体所有权似乎是虚拟的所有权。因此，有人主张，干脆变集体所有为国家所有，可以解决真正所有者的缺位问题，还可以避免集体所有下的各种乱象，特别是村干部集体贪污。但是，这不会得到农民的赞成，也有难以预料的不良后果。

还有一种相反的但更激进的主张，就是农地的私有化，但是这在政治

上就不可能，也会打破农民多年形成的预期和平衡，同样是不可行的。不过，值得一提的是，那种认为私有化会造成农村贫富差距拉大，土地大规模兼并的担忧，虽有道理，却是一种过分的忧虑。土地的适度集中，形成规模化的大农场，肯定是将来中国农村的主要产业组织模式。只要交易的规则是公平的，土地用途是受控制的，加上税收的调节，是不必过分担心的。许多国家在土地制度变迁中的经验和教训足以供我们学习和借鉴。

一种既积极又稳妥的办法，是将农民对土地的承包经营权资本化。现在，法律和政策允许并鼓励农民进行土地流转，也就是把承包权通过转包、转让、入股、合作、租赁、互换等形式转给他人，获取相应收益。但是，受到承包期短、不熟悉交易规则、缺乏金融支持的局限，转让方和受让方都有顾虑，流转周期短，操作不顺畅，怕政策多变，没有稳定的预期。

这些还不是最重要的，最重要的是，农民的承包权究竟是一种什么性质的权利，农民有没有进行交易的权利。在不能改变现有土地所有权的条件下，应该承认，承包经营权，不仅仅是一种使用权，也是一种财产权，是一种物权行为，即“他物权”。他物权源于罗马法，是在他人的所有物上，设定或者享有的权利。这样处理承包经营权，既不违背现有的法律规定，所有权还是集体性质的，又符合中国农村和农民的实际，是一种创新性的制度安排。邓小平曾提醒人们，对于新生事物，不要总是讨论“姓社还是姓资”的问题。在农村土地制度创新上，也不要陷入姓社姓资的争论。只要有利于农民收入长期增长，有利于土地更有效利用，就是值得肯定和试验的。

对农民的保护已经有《土地承包法》（2002年），法律的初衷是给农民一颗“定心丸”，这也是现在每年中央一号文件全是农业问题的意图所在。给农民永久性的使用权，应该是农地制度创新的目标。农民有了上述的财产权利，就能放心大胆地进行土地流转交易，取得长期收益。

减少农民，让农民成为真正的城里人，而不是继续留在农村，才是解决中国“三农”问题的根本出路。但是，普通的农民没有资本，凭什么进城？进了城，又凭什么安身？如果能通过农地创新，农民们就不再是一无

所有，而是带着资本进入城市，而且可以在城里落地生根。

纵观过去的30多年，对于深刻改变中国面貌的经济改革，中国农民做出了不平凡的开创性贡献，对于令世界羡慕的中国经济增长，中国农民有核心贡献；更不用说，改革前，通过工农产品人为的“剪刀差”，剥夺农民利益，为中国工业化奠基，以及在过去的战争和革命年代中国农民的巨大牺牲了。所以，善待中国农民，应该是整个社会的自觉。而土地制度的创新，有可能收到改变农民宿命之功。

第三章　义务教育

义务教育关乎孩子的起点平等。义务教育是政府的义务，是公民和受教育者的权利，我们过去似乎理解反了。义务教育的核心是免费、无门槛。可是，即便早就有了法律的保证和约束，中国的义务教育却依然是不那么义务的。到底是哪里出了问题?

贵且恼人

今天，如果一个家长仅仅认识到高考和中考的重要性，那就太落伍了。除了高考、中考，小学入学和小学升初中（小升初），甚至幼儿园入园的较量早就如火如荼了。小学、初中、高中一样重要，这一点，起码城里“思想先进”的家长们已经达成共识。

尽管幼儿园不是义务教育的范畴（这一点是有争议的，有人认为幼儿园教育应该纳入义务教育的范畴，由政府出资举办），但从幼儿园教育说起，才能说明白今日中国教育之问题。

表面看，中国家长，无疑是最看重孩子学习的家长了。不过这种重视，基本限于孩子尚小的时候。中国人常把小孩子“能文能武”作为有出息的主要标志。三岁能出口成章，五岁能使十八般兵器，是最让人交口称赞的。直到现在，一个小孩子如果能背多少首唐诗、宋词，能背多少个英语单词，能记住圆周率小数点后的几百几千位，以及能惟妙惟肖地模仿名人等，总是羡煞他人。不过，如果你像《昆虫记》的作者法布尔那样，每天趴在蚂蚁窝前看蚂蚁如何行为，肯定就被认为是神经病，或者玩物丧志。这种文化，影响着家长们对孩子教育的态度。

幼儿园，本来不过是照顾孩子生活的场所，让小朋友吃喝玩乐，以便解放家长，让他们有精力上班。当然，唱唱跳跳，学几个字，也未尝不可。可是，终端的高考压力、中端的中考压力，已经倒逼、传递到了幼儿

园。从很小的时候，中国的小孩子们就知道，他们生下来，就是考试的命。

小学教育，不过也是简单的通识教育，小学成绩没有意义。可是，在大环境的影响和压力下，家长们早就认识到了小学教育的“极端重要性”。“三岁看老”，不上个好小学，就上不了好中学，进而上不了好大学，这个逻辑越来越被认可。如果家长不做努力、不想办法，傻等着就近“派位”（由电脑程序随机分配进入小学学习），那很可能耽误小孩的大好前程。

尽管《义务教育法》规定义务教育阶段免收学费，但所有的小学都要缴费。缴费是“被自愿”的。在2011年，进入北京的著名小学，包括景山学校、史家小学、府学小学、光明小学、实验二小、黄城根小学、中古友谊小学、北大附小等，需要缴10万元到25万元不等的“择校费”。择校费就是，新生不属于学校所在的“学区”，而要求到该学校学习需要缴纳的费用。学区是综合考虑各种因素确定的，包括地理位置，也包括住房所属的单位等。即使你居住的小区旁边就是一所不错的小学或者中学，也不要以为你的孩子就能“就近入学”，相反，你的孩子需要到较远的学校，因为小区不一定划到了这个学区；相反，远离这个学校的小区，却有可能划入该学区。不能想当然，这是一门很大的学问。一旦你落入了一个好学区，就可以占很大的便宜，所以，北京一栋老旧的“学区房”价格，可以比周围新建的高档商品房价格还高。

上个小学，花几十万，比大学学费贵几倍，是因为需求太大。家长望子成龙，对于某些学校的迷信，过于看重小学阶段教育的作用，以及周围人的影响等，都放大了这个需求。如果孩子不在这个学区，就有两个选择，一是走特长生的路子，一是择校费。特长生和择校生，不是泾渭分明的，你有特长，也需要缴费，不过是稍微少点。

特长，是需要培养的，所以，幼儿园纷纷教授孩子小学知识。有的幼儿园办起了“幼小衔接班”，给那些“成绩差”的幼儿补课，在北京，费用大约是1万元。幼儿园小学化，严重违反孩子的成长规律，拔苗助长，只会让孩子们从小就厌恶学习。几乎没有哪个国家如此开展“不正当竞争”。比如德国的《基本法》（相当于中国的宪法）就规定，禁止设立先

修学校，禁止学前教育。匈牙利立法规定，严禁教幼儿园期间的孩子学习写作、阅读、计算等。让幼儿园的孩子们刻苦学习，是在祸害子孙。

如果你的孩子，没有那么“聪明”，就剩下交赞助费一条路了。而且不见得你交了钱，就一定能如愿，因为有钱人很多，而入学名额有限，所以，不但需要拼钱，还得同时“拼爹”。

拼爹，就是看家长的地位和本事。一个重要方面是家长的单位。比如，媒体就公开报道过，北京著名的史家小学的共建单位包括外交部、中石油、中石化等6个部委、10家大公司，每年学校给每个共建单位提供20个共建名额，每个单位给学校1000万赞助费。开始学校校长主管共建，后来则是区委书记和区长亲自抓，因为校长级别太低，难以协调，谁也得罪不起。共建费，是把公共资源转化成部门和个人利益，是一种公开的腐败和炫耀。

“小升初”，有过之而无不及。初中的入学办法，跟小学一样是电脑派位。孩子“沦落”到电脑派位的地步，是家长极大的“不负责任”。于是，大家还是争抢那些著名中学的位子。中学也没办法，除了少数不敢不照顾的特殊学生外，还得想办法对付挤破脑袋也要进来的学生家长。办法还是老一套：择校费加考试。

有两类考试，一类是推优生和特长生考试。推优，就是推荐优秀的学生。优秀的认定指标很多，是不是班干部、有什么先进事迹等，说白了也是拼爹。每所著名中学，为了学校荣誉，也招收体育文艺方面的特长生。

最受欢迎的就是智力竞赛的优胜者。各地大办“奥数”（奥林匹克数学竞赛）和“华数”（华罗庚数学竞赛）班。奥数和华数的题目难度相当高，但是，国人的聪明就在于，能总结规律、发现窍门。只要肯下工夫，多做题，就能掌握这些诀窍。数学大师、菲尔兹奖获得者丘成桐教授，对奥数班之类的偏门教育十分反感，直言这种教育会使学生厌恶数学。北京市的教育行政部门也明文禁止举办此类班，但是上有政策，下有对策，不在学校办，就转到社会上办。

另一类被形象地成为“占坑班”。有些小学，跟某些著名中学有某种对应关系，部分入学名额指定给这些小学。能进入这些小学，就有了进入

著名中学的捷径。占坑，就是让学生进入到这些小学插班学习。当然是要花大价钱的，在北京，一般的价格是四年级3万元左右，五年级5万元左右，六年级，因为太紧急了，坑太少了，价格可达几十万。

值得一提的是，除了著名学校，其他学校也设立“重点班”招徕学生，为那些没能进入著名学校学习的“优秀学生”提供“安慰”，用开设“特区”的方式重点培养，也吸引了学生和家长的注意。

小题大做

在当下的中国，做中小学生的家长，压力巨大。要学习各种有关小学和初中入学的规定、文件精神。首先，要了解所在的城市或者地区一共有多少种入学方式。以小升初为例，北京市2012年共有5种入学方式：免试就近入学、寄宿学校、民办学校、文体科技特长生、共建单位。免试就近，是指根据学生户口所在的区县入学。如果要跨区，比如从东城区到西城区上学，还要经过区级教育行政部门的批准，出示各种证明，证明的种类每个区县是不同的，有的要有本区房屋产权证，有的则要求有本区户口，有的则是两者必须兼有。如果是外地来京务工子女，则要出示计划生育、暂住证等5种证明，缺一不可。对于特长生，则要有各种证明特长的材料。恐怕一个中国小孩到美国上学，都没这么麻烦。政策并不是一成不变的，每年都要“根据新情况”进行调整，如果不注意这些变化，就会吃亏。

其次，还要熟悉各种专业术语的准确含义：如户籍、学籍、学区、监护人、特色校等。如果理解不准确，会闹出笑话来。

中国人好面子，凡事喜欢攀比，“五子登科”是也。“五子登科”最初的含义，就是某人的五个儿子相继及第。后来“五子登科”的含义随时代而变化。当今时代的五子则是：妻子、房子、票子、车子、孩子。比完了妻子的姿色、票子的厚薄、房子的大小、车子的品牌，孩子也成了比较的对象。从比大学是否一流，到比高中是否重点，终于到了初中、小学是否“名校”了。孩子不上个著名的小学和初中，对于习惯了攀比的家长来说，

是很没有面子的，即使其他四子都“战胜”了别人，仍不算完胜。而在其他“四攀比”中败下阵来的家长们，唯一的希望就落在孩子这个“项目”上，否则面子尽失，成为彻底失败的家长。于是孩子成了玩偶，他们的权利在家长们的强烈要求面前，被完全漠视。家长们成了这场不该发生的竞赛的主角，而且乐在其中。

大家各显神通，有权的用权，有钱的用钱，有关系的托关系，没权没势的人，只有给孩子增添压力了，“舍不得孩子套不到狼”。全社会，都被裹挟到这种类似于“军备”竞赛的攀比中来了。如果这种攀比只是家长们的自我表演，教育行政部门的政策不为所动，继续严格执行就近入学的原则，不允许多渠道存在，不给特权以机会，则这种攀比竞赛就会因为没有价值而逐渐平息，大家相安无事，孩子可正常成长。

可是，也许是由于抵挡不住社会风气的侵袭，随波逐流，也许是因为其中包含的种种交易能带来额外利益，以及某种被社会关注和祈求带来的优越感，教育行政部门不断“拓宽”入学渠道，有意无意间偏离自己制定的免试就近入学的既定轨道。家长们的自发行为，与教育行政部门的配合，两股运动，产生交叠效应，愈演愈烈，终于变成声势浩大的群众运动。社会把资源错误地配置到这个过程中来了，由此，学校之间的差距更大了，离义务教育均衡发展的目标越来越远了。

本来最简单的小学和初中教育，吸引了过多的社会注意力，耗费了过多的社会资源，还打击了学生对学校和学习的热情。其实，这场运动，不能证明全社会对于知识的尊重，只能表明全社会对基础教育作用的高估和误解，以及对不均衡基础教育现状的被动接受，更体现了全社会对匡正失衡失去了耐心。

政府缺位

“文革”结束，高考恢复。“万般皆下品，唯有读书高”又回来了。全社会学习热情高涨，图书馆人满为患，可用“如饥似渴”比喻当时年轻人对知识的渴望。但是，好景不长，20 世纪 80 年代中期的时候，因为体制

内改革的滞后出现了“脑体倒挂”，俗称“造原子弹的不如卖茶叶蛋的”、“拿手术刀的不如拿剃头刀的”。那时候大学入学率很低，大部分人升学无望，学习热情渐渐消退。

尤其是农村学生，一直读书，最后考不上大学，白白花钱，会让人讥笑。如果退了学，进城打工可以赚钱。一方面读书无用论似乎开始“深入人心”，另一方面，失去了农村集体经济财力支持的中小学，开始向学生收取学杂费，于是辍学率飙升，令人惊诧。在城里，学杂费名目之多，让家长苦不堪言。问题都在于，这些收费，并不违法。

早在辍学高潮之前的1986年，《义务教育法》就出台了。根据《义务教育法》，在全国范围内实行九年制义务教育，即小学和初中教育不收取任何“学费”。同时明确，国家对义务教育的经费予以保障，因为义务教育是“公益性事业”。说到底，义务教育是政府的义务。在当时，特别强调家长有“义务”把适龄儿童送到学校读书，否则就是违法。其实，保证义务教育的实施是各级政府的“义务”，政府保障不力，致使《义务教育法》形同具文。

义务教育阶段属于基础教育，政府出资，学生免费上学，是国际通例。一部分经济学家认为，基础教育是“公共物品”，或者“准公共物品”，因为基础教育有“非竞争性”，也就是说，增加一个学生不会增加学校的直接费用，起码在一定规模之内有这个属性。而根据经济学的基本原理，由市场提供公共物品，一定会出现不足或者短缺的无效状态，这是社会的损失。

也有经济学家认为，基础教育，在本质上是有竞争性和排他性的，也就是说，基础教育也是私人物品，市场完全能提供。应该说，这比说基础教育是公共物品，或者准公共物品更有说服力。

既然基础教育有私人物品属性，为什么各国还不遗余力地提供免费教育呢？这有两个原因。一是有利于社会公平。市场可以提供基础教育，但是，市场提供的水平和规模只能与对它的有效需求相当，也就是只有那些愿意并且能够付得起钱的人，才能得到市场提供的基础教育服务。那些无力承担学费，以及那些认为基础教育无用的人，或者嫌价格太高而认为不

值的人，将不会接受（或者不让自己的孩子接受）教育。二是政府可达到教化社会之目的。可以想象，如果大量人不接受基础教育，甚至不识字，则法律规制何以畅行？政府管理社会的难度要大到何种程度？更重要的是，政府通过教育传递自己的观念，增加公民对统治的认同感。《义务教育法》中就明确说，“本法”的目的是“提高全民族素质”。在这个意义上，实行义务教育在很大程度上是政府的需求，而不是公众主动的要求。

所谓义务，起码有两层含义：第一层含义是免试入学，第二层含义是免费上学。

先说免试入学。如果设定入学门槛，满足一定条件才能上学，那就必然有部分人达不到条件，不能上学，这就与义务教育的初衷矛盾了。

但是，免试入学有个必要条件，就是在一个区域内，每个学校的条件大体相同，没有明显差异，否则就会引起竞争，人们争相去条件更好的学校，水涨船高，就有门槛。很不幸，多年的倾斜政策，学校之间的差异巨大。

1977 年，为“快出人才，出好人才”，教育部决定恢复设立重点中学和重点小学制度，一批学校被确定为“全国重点中学”（全国共有 13 所）。这是一种精英教育而不是全民教育的思路，经由这条通道，集中被种种因素破坏了的稀缺教育资源，为高校提供优秀生源，最终培养出社会急需的优秀人才。重点小学和重点初中，跟《义务教育法》的精神相悖，《义务教育法》第二十二条明确规定，义务教育不得分重点学校和非重点学校，不得划分重点班和非重点班。后来，就没有重点小学和重点初中的提法了。重点高中，后来也不叫重点高中，而叫“示范高中”。

可是，重点学校是历史形成的，后来又不断被强化，已经为社会广泛熟悉，即使名字不再叫重点小学和重点初中，人们心里还是把它们当成重点来竞争。

可是，《义务教育法》出台太晚，因为历史的原因，资源过分向重点校倾斜，学校之间在师资、设备等方面的差距很难消除。比如北京几所著名中学的硬件比好多大学还要好，标准的篮球馆、体操馆、排球馆、游泳馆、计算机房等，软件的师资更出色。这些学校也是教育面子工程，经常

作为样板供外地和外国同行观摩学习，展示北京市教育事业的硕果。这是“举全市之力”的结果，说难听点，也是为作为“清水衙门”的教育部门与其他部门开展交易时有些底牌。而即使在《义务教育法》通过之后，名义上没有重点校了，但原来的重点校依然得到照顾，薄弱校依然受到忽视。某些人常常不以毕业于某著名大学，而是以毕业于某著名中学和小学为荣，这不是显摆自己有多优秀，而是彰显自己在占有了稀缺资源后的优越感。

按照《义务教育法》第六条，国务院和县级以上地方人民政府应当合理配置教育资源，促进义务教育均衡发展。遗憾的是，《义务教育法》已经生效20多年了，义务教育不均衡的状况，不但没有改善，反而越来越严重。

关键是，办学主体，不但有地方政府，还有政府机关、企事业单位等，比如规模较大的大学普遍开办附属中小学。经常听到某著名大学附属中学的人说，我们比某某大学名气还大。这是很可笑的，一所大学，尤其是著名的大学，还依靠中学来提高名气吗？中学名气再大，也不能增加一所大学的学术声誉。大学办中小学，实质是挪用了大学建设资源，毕竟那些著名的中小学都是国立大学办的，不是民办性质。这属于私人提供公共物品，但是，一旦提供出来，就不再属于私人所有，基于此，它们应该统统归于教育行政部门管理，与大学脱钩。

著名的小学和中学，是其本身的骄傲，但却是整个社会的耻辱。它们让属于全体学生的义务教育资源向部分人倾斜。正确的做法是，小学和初中都是标准化的，基本无差异的，保证学生去任何一所学校都能得到基本相同的教育。不允许个别小学和中学“做大做强”，已经做大了的，要逐步通过分流其优质资源，特别是师资，逐步达到均衡。对于硬件，拆了确实不妥，但是，不能再继续增加投资。大雕塑家罗丹（Auguste Rodin，1840—1917）在雕塑《巴尔扎克》完成后，当学生们都为巴尔扎克那只手的出色所叹服时，罗丹却举起斧头把手劈了。罗丹这样做，不是因为手臂雕得不好，而恰恰是这只手太突出了，喧宾夺主，让人忘掉了整体形象的存在！当集中资源造重点校神话的时候，人们很容易忘记还有更多的孩子

在差校读书。

由于历史传统，好多国家都有贵族学校，比如英国的伊顿公学，瑞士洛桑的 Brilliantmont 国际学校等。但是，它们都是私立的，满足的是个别富裕家庭或者权贵家庭的特殊需要。中国也可以有这样的贵族学校，实际上也已经出现了专门为“富二代”建立的所谓“贵族学校”。如果有人愿意去这样的贵族学校，那请到私立学校去，合情合理。但是，用公共资源堆积所谓名校，是很不合适的。对于每个地方已经贵族化了的个别名校，可以考虑取消之。

再说免费上学。1986 年的《义务教育法》只规定，义务教育阶段不得收取学费，这里存在重大的漏洞，为以后的中小学乱收费提供了口实。不收学费，那其他费，被统称为“杂费”的，法无禁止，则可以收。于是，学校向学生收取统一购买作业本和同步练习册费、思品课费、科学练习册费、XXX 报费，等等，更有学校强迫学生购买保险，统一组织学生注射非计划免疫疫苗等。没有一个学生是不被收了杂费的。每个学校，还有校服，虽说原则是自愿购买，可是，哪个家长会让孩子受委屈呢？你真的不买，老师还认为你特殊，校服在中国是不小的产业。

学费也好，杂费也罢，都是费，都是钱，交钱才能上学，而义务教育的本质是“免费”。有一个著名的故事：纽约冬天很冷，经常下好大雪。如果积雪严重，交通瘫痪，则大人可以不上班，但是学生必须到校。开始，很多家长很愤怒，打电话给学校校长，说我们都不去上班了，为何还让学生到校。校长说，有好多学生在家里吃饭营养不够，需要到学校吃午饭补充营养。家长说，我家的孩子营养够，不用那么费事，校长说，施舍的最高境界是不让被施舍者感到羞辱，于是，家长无言。我们的家长，对小饭桌钱都会有记忆吧。更不用说，小饭桌价格不便宜，不少学校趁机从学生牙缝里赚钱。

1989 年，团中央设立“中国青少年发展基金会”，旨在帮助农村贫困地区的失学儿童重返校园。到 2008 年年底，希望工程共募集资金 53 亿元，援建希望小学 1.5 万多所，资助了 300 多万农村贫困儿童读书。希望工程获得了社会的赞誉，也解决了部分问题。但是，希望工程本质是官方举办

的慈善活动，捐款则来自民间，是替政府埋单。与其说希望工程是光荣的，不如说它是对政府不作为的讽刺！如果政府履行法定义务，则希望工程根本不会存在。

美国也有私立小学，也很贵，但是，任何人都可以去免费的公立小学上学。除了不收学费，也没有什么杂费，教材轮换使用，老生不用了给新生，不用买课本，还提供免费午餐。

2006年修改后的《义务教育法》第一次明确，义务教育不收取学费和杂费，并且规定，学校不得向学生推销商品。至于课本，过去是每年都发新书，新书价格也不便宜。修改后的《义务教育法》规定，教科书按照微利的原则确定批发价，而零售时还可以适当加价，等于说还是赚钱，更不用说，正规教科书以外的学习资料了。

现在的义务教育还是赚钱的，而家庭花费还是不菲的。首先是因为政府财政性教育经费，也就是政府的教育投入不到位。1993年，中共中央、国务院通过了《教育改革和发展纲要》，提出到2000年，财政性教育经费占GNP（国民生产总值）的比重达到4%，1998年的《面向21世纪的教育振兴行动计划》再次强调这个要求。这是综合考虑各级教育的需要和财政承受能力后郑重做出的承诺。2010年全国财政性教育经费占中国GDP（国内生产总值）的比重也只有3.66%，2009年是3.59%，这也是历年打击中小学乱收费，但并不坚决的背后原因。好消息是，2012年如果按照预算执行，将是第一次达到4%的目标，这比最初的要求晚了整整12年！而财政性教育经费占GDP的比例，世界平均水平大约是7%，这从一个侧面证明了有关部门对教育的重视程度和投入其实是很不够的。

不但总量没有实现目标，教育经费的结构不合理问题也很突出。首先，在不多的教育经费中，投入到高等教育的部分明显偏高，在20%以上。可是，中国的小学生有1亿多，初中生有5000多万，而大学生只有2000多万，何况高等教育的私人物品属性最明显，不必由政府承担过多。2011年，全国小学生的生均教育经费是4011元，初中是5213元，高中4509元，而大学则是9589元！其次，义务教育经费过分集中在同一个地区的部分学校，而且地区之间也有巨大差异，东部地区的生均教育经费是

西部的数倍。

该由政府承担的义务政府没有尽到，这成了中小学收取赞助费的借口。例如在北京，每个家长（当然除了自己单位办的、或者就近入学）都会在孩子入学前收到通知，告诉他们需要交若干万元的捐资助教费，而且需要声明是自愿的性质，否则恕不接受！

最近几年，不断发生校车安全事故。社会舆论这才开始关注校车和校车安全，更进一步看清政府对基础教育重视不够。

在美国，有大约一半的孩子上学依赖校车（School Bus）。看美国的影视剧，会对校车有些印象，体格庞大、厚重，有黄色的闪光灯和红色的停车标志，车内配有防撞安全装置与安全带，还有卫星定位系统。近年来，美国政府花费60亿美元购买了约40万辆校车。美国校车的安全系数非常高，是满分（5分）水平。校车在美国是有特权的，当校车闪灯，示意要停靠让学生上（下）车时，双向行驶的所有其他车辆，一律要停下来等待。即使是总统的专车，遇到校车也必须避让。

以前，中国学生上学，交通不是什么大问题，后来，长期的计划生育政策见效，小学和初中的学生人数大幅度下降。在农村，过去是一个村子一所小学，后来几个村子一个小学就够了，于是就并校。在城市，则是取消部分学校。学生离家远了，对校车的需求增加了。原来也有校车安全标准，只是标准过低且执行监察力度不够，更关键是，政府几乎没有投入，完全是市场填充空缺。破旧的面包车、改装车，是主流。光是2011年一年，就出了至少15起严重的校车事故。甘肃省庆阳县校车事故造成21人死亡，江苏丰县校车事故造成23人死亡。得益于媒体的广泛报道，民怨沸腾，才引起国务院有关部门的高度重视。

经过讨论，新版强制性国家标准《专用校车安全技术条件》（GB24407—2012）于2012年开始实施。新版国标车辆安全性能要求明显提升，在车身结构强度、碰撞防护结构、制动装置、司机视野、轮胎、安全带设置、应急逃生配置、座椅性能等方面的标准均有提高。政府也开始增加对校车的投入。但是，由于欠账太多，校车整体安全状况不是短期内可以明显改观的。

政府在义务教育上的投入不足，义务教育资源分配不均，全社会投入过多的精力，家庭付出了沉重的代价，中国的义务教育似乎走进了某种死胡同，变得越来越扭曲了。在小学和初中阶段，学生们本来应该学会的是如何爱、责任意识、尊重人、沟通能力，但是，这些更重要的素质都被各种考试、分数、强调竞争所淹没了。学生普遍表现出自私、早熟、渴望成名成家、喜欢当官这些跟成人没区别的特征，完全失去了孩子该有的纯真，这可能是中国义务教育最大的失败。

中国义务教育，需要增加政府投入，需要均衡教育资源，更需要卸下家长和孩子的精神负担。当人们不再急功近利的时候，反倒有更大的收获。

第四章　高考

高考，被标榜为体现中国社会公平的“第一利器”，是普通人家子女出人头地主要的“敲门砖”。统一高考，分数面前人人平等，应该是中国高考改革唯一遵循的方向。舍此，任何以改革为名义的举措，都既不能达到公平，也偏离了选拔人才这一效率目标。

现代科举

最懂“知识就是力量”这个道理的，恐怕是中国人。“十年寒窗无人问，一举成名天下知”，说的是科举的神奇。中国的科举从隋大业元年（605年）开始，到清光绪三十一年（1905年）废止，历经1300年，是体现中国社会公平的第一利器。

过去的时代（常称封建社会），人分三六九等，总体上是极不公平的。但是，科举制度，绝对是普遍不公平中的异类，是总体不公平中的局部公平，而且因为太过公平，与其他制度相比显得很不协调。科举改变命运，科举是白丁们晋升的唯一渠道。这个渠道的有效性，得到所有人的认同，从士大夫到贩夫走卒。这不是政府宣传的功劳，而是民众自发形成的共识。

科举的重要作用还在于，因为考试的内容是四书五经这些儒家经典，高举的是忠君的旗帜，教导知识分子不能作乱犯上。即便有些人本来有些反骨，但是科举本身吸引了他们大部分的注意力，因而科举在客观上起到了稳定社会的巨大作用，这也是帝王的心术，而四书五经也逐渐成为整个社会的价值取向。在那个时代，科举鲜明的政治导向为维护社会稳定做了重大贡献。科举不但有稳定社会的政治功能，还有选拔人才治理国家的功能。皇帝需要治理社会的人才，没有人才，帝国的统治无法维持。如果不是科举制度选拔出来的大批精英，单靠世袭的贵族和强制的蛮力，任何一

个帝国都是短命王朝。

国家对科举的重视无以复加，皇帝亲自参与考核（殿试），甚至参与命题。今天，人们还可以在北京的国子监看到刻有从元朝到清朝的5万多进士名字和籍贯的石碑。从中可以看出，科举制度设计的公平性：对全天下所有考生，一视同仁，不分地域、出身。科举对世人的巨大激励作用，正是来自于它的公平。当然，因为时代局限，有一项歧视：不允许女性参加。

人们常把今日之高考比喻成过去的科举。科举当然与今天的高考不完全是一回事，中举之后，考生直接就可以去做官，而高考不过是取得进入高校学习的资格而已。但就重要性来说，高考与科举等同，无论对个人还是社会，都是如此。

科举被废后，新式学堂兴起，随后大学设立，通过考试进入大学学习是平民们新的“希望之路”，包括去海外留学，100多年前就有了。[①] 新中国，延续实行大学入学考试制度，并赋予它新的内容和形式，也就是如今的高考。“文革”中，正常的高考中断，采用工农兵推荐上大学的方式，撤走了普通人尤其是农民子弟向上流动的阶梯。尽管还有当兵、当工人的渠道，但其与高考的作用不可同日而语。

“文革”结束，邓小平重新出来主持工作，他立即提出，停止实行工农兵推荐上大学的做法，恢复从高中毕业生中选拔大学新生。被“文革”耽搁了10年之久的历届高中毕业生，无论是在上山下乡的穷乡僻壤“战天斗地”的，还是在城市碌碌无为的年轻人，听闻此消息，无不欢欣鼓舞，奔走相告，“初闻涕泪满衣裳”，继而“漫卷诗书喜欲狂”，人们似乎又看到了某种希望之光。

1977年全国高考，有570万人报名，录取了27.3万人，录取率只有4.7%；1978年报名590万人，录取约40.2万人，录取率6.8%。这么低的成功率，没有遏制住人们的热情，毕竟，这是普通人时来运转的唯一机会，尤其是对农民子弟们而言。

---

① 中国第一位留学美国的人是容闳（1828—1912），今广东省珠海市南屏镇人，他1854年毕业于耶鲁学院，即今天的耶鲁大学本科部，获文学学士学位。

从那时以来，千百万中国普通人家的孩子，通过上大学，找到了过去做梦也想不到的工作，甚至当了官，一部分还出了国，走向世界。今天，高考的录取率已大大提高，部分省区甚至超过了90%。

从开始根本不给人参加考试的机会，到允许参加考试，按成绩择优录取，这是质的改变，人们根本来不及想，这里边可能还有很多大的漏洞，你要是当时就提出来，大家只会觉得你吹毛求疵，不知感恩，乱挑毛病，所以，大家只忙着欢呼。

但是，恢复高考，不过是拨乱反正，匡正近乎荒谬的做法，本来没有什么了不起，它带给人们的冲击和激动不久就沉寂了。30 多年前的考生，觉得能参加高考是一种优待和幸运，现在的考生不可能还怀有这种感恩之心。当生活逐步走向正轨的时候，人们就开始挑剔起来。人们发现，高考问题何其多，又何其严重！

30 多年来，跟其他方面的不断的和巨大的进步相比，高考这个始终牵动社会敏感神经的考试，在制度上的改进似乎乏善可陈。

这并不是说30 多年来高考一点也没改进，进步还是有的。比如技术上的改进：实行标准化考试；高考的时间更合适，从七月调到了六月；考试科目也减少了，从最初的七门到了“三加二”，再到“三加 X”，考生负担减轻了；网上阅卷、网上录取等。但是，除了“技术进步”外，制度上的改进却没有突破，而且这些细微的技术改进难以掩盖高考基本制度设计上的不公平。最近几年不断推出的以改革为名的举措，实际上使得高考离公平越来越远，适得其反。

分省录取和自主命题

高考的全称是“普通高等学校招生全国统一考试”，核心自然是统一。可是，几十年来，中国高考真正统一的只有考试时间，其余所有重要事项都不统一，而是分割的。

大学录取新生，当然应该对所有考生一视同仁，分数面前人人平等，也就是要统一分数线。以全国性大学为例，它在全国各地招生的分数线应

该是统一的，只能有一个。这么显明的事，高考居然从没做到过。

中国的高考是分省（含自治区、直辖市，下同）进行的，一个省一个分数线。值得一提的是，在十几年前，有的省（如山东省）还出现过为不同的市（过去叫地区）划定不同的分数线这种荒唐的事情。分省高考的一个有趣现象是，状元多了，不再是唯一。科举时代，全国只有一个状元，现在每个省都有好几个状元（分文科和理科），一年就有几十个状元。

如果要问：一个省一个分数线，科举时代可从没这么干过，高考这样做，究竟是为什么？得到的回答可能是：一直就是如此，为的是照顾到各个地方的特殊情况，是普遍性与特殊性辩证关系的马克思主义基本原理在高考实践中的具体运用。如果再问，为什么原来就这么干呢？其必曰：户籍制度。

户籍制度，把人分为城里人和乡下人，城里人和乡下人的际遇有天壤之别。户籍制度在本质上是一种血统论，血统论是封建社会的“糟粕”，过去是一直受到严厉批判的。凭什么我父母是农民，我就得一辈子是农民？这不成了“法官的儿子是法官，贼人的儿子是贼人”了么？

而在这个不公平之上，地域性的特别是以省为标准的区别性对待现象明显。中国人见面的第一个问题往往是，你是哪里人？问的就是你是哪个省的人。中国的省很大，比如新疆的面积比大部分国家都大，原来的四川省和法国大体相当，广西和英国相当，安徽和希腊相当，等等。大概当时的政策制定者以为，分省划定分数线，在一个省内部已经没有了城里人和乡下人的歧视了，已经很公平了。

每年教育部都要批复各个大学的分省招生计划，也就是录取人数。每个省的录取人数是教育部根据上一年度的录取人数，以及新增的各种主观和客观的情况确定的。而上一年的，又是根据上上年的，依此类推。可是，第一年制定的招生计划的依据可能就是随意的，不科学、不公正的，而这么多年来，这些不公正因素不假思索地被继承了下来。

中国高校招生，表现出鲜明的“本地化”特色，学校录取最多的是本地的考生，如河南大学，最多的是河南省的考生。即便是国立大学，考生从小就向往的、中国声誉最卓著的大学，如北京大学、清华大学、复旦大

学等，也是同一个逻辑：来自所在地的学生明显多于其他地方。2011 年，高考报名人数最多的 5 个省是：河南 85.5 万人、广东 65.5 万人、山东 58.7 万人、安徽 54 万人，四川 51.4 万人，而北京只有 7.6 万人。北京大学在上述 5 省实际录取人数分别是：160、64、72、49 和 77，而北京大学在北京的录取人数是 318！也就是一个北京考生，考上北大的概率是河南考生的 22 倍、广东考生的 43 倍、山东考生的 34 倍、安徽考生的 46 倍、四川考生的 28 倍！北京大学成了北京人的大学，类似的，复旦大学成了上海人的大学。

假定两个考生的其他情况和素质完全相同，只是一个是北京生源，一个是其他省生源，前者是被北京市高招录取的最后一个，也就是"孙山"，则另一个人注定与大学无缘，名落孙山。当他们出生时，他们的部分命运就已经被规定好了，任由后天如何努力，也逃不脱这个宿命。这还是在一国进行的考试吗？这是建立在户籍制度基础上的、实实在在的血统论，是王侯将相本有种的现代翻版。

如果分省录取制度可以接受，则把它推到极致，分市、分县、分乡录取也一样可以接受。它们的逻辑是一样的，就是认为，某个地方的人比其他地方的人更高贵，其利益应该得到特别保证。更进一步，学校还应该照顾本校教师的子女，因为他们离高校更近，更"本地化"（这种更荒唐的事，历史上居然真的存在过）。

有人说，分省录取还是有可取之处的，它至少能保证那些学习条件艰苦、师资差的落后地区的学生，也有到北京大学等一流大学学习的机会，否则的话，可能整个省也未必有一个北大学生，这是不公平的。这个说法貌似有理。可是，高校招生不同于基本公共物品的供应，人人得而均沾。即使一个地方，没一个考生进入北京大学或者其他一流大学也不是任何意义的不公平。日本、韩国也有跟中国类似的高考，但是它们不照顾发展落后地区，也不照顾某些实际落后的族群，也没人就因此抱怨受到歧视。比如北海道的渔民就不会抱怨自己孩子考不上东京大学、早稻田大学。要照顾落后地区，也不能用这个办法。

进一步讲，即使在所谓的落后地区，那些得到照顾，从而得以进入北

京大学等一流学校学习的人，恰恰是不需要照顾的人，因为他们的学习条件和师资，是那个地方最好的，甚至不比其他地方差，反而还可能更好。北京、上海也有偏僻的农村。

对于北京大学等一流大学，录取分数低的人而舍弃分数高的人，是一种损失。在一个班里，学生分数线差100多分，不在同一层次上，给学校的教育教学活动带来尴尬，弄不好还要降低对学生的统一要求。对于所谓的“教育落后地区”，解决落后的办法不是侵害其他地方考生的利益，而是提供大致相当的基础教育。

说到底，落后地区并没有得到分省录取的切实好处，反而是那些集中了优秀教育资源的发达地区，却借着分省之名，借着可以照顾落后地区之名，搭便车得到了更多的好处。声东击西，才是分省录取的“妙处”。

有人为某些获得分省录取好处的考生辩解，说虽然考试分数低了些，但是他们的综合素质比其他地方的学生要高。所谓的综合素质，不过是大城市孩子的经历和见识多，能说会道、机灵活泼、会打游戏、出国旅游过、有良好卫生习惯，等等，但是，如果这是素质高，那么，农村孩子能下地干活、能识别菽粟就不是素质高的表现？给定足够时间，任何地方的学生都能具备这些“素质”。所谓大城市学生素质高，在我看来，不过是“分数低”的同义重复。

考试分数，应该也必须成为唯一的录取标准。在这个标准外，抬出其他所谓标准，是违反公平这个大原则的，是站不住脚的。一句话，分数就是素质。分数面前，人人平等。可以说，几乎没有比考试分数更好的办法来甄别一个人是否更有能力。

分省录取蕴含的不公平如“司马昭之心”，试图模糊掉这个尴尬的“改革”一直没有停止过。这就是打破全国一张卷的“自主命题”。

最早自主命题的是上海市，从20世纪80年代中期就开始自主命题（严格来说，分省命题，不是新鲜事。1977年和1978年的高考命题，就是分省进行的）。然后是北京市，2002年开始自主命题。2004年以后，天津、辽宁、江苏、浙江、福建、湖北、湖南、广东、重庆、山东、安徽、江西、四川、陕西等14个省区市也加入进来。从2010年起，全国有三分

之二的考生参加的是自主命题的考试。统一高考，又少了一个“统一”。

北京市、上海市等地方自主命题，初衷是通过另搞一套试题，让本地与其他地方的分数不再有可比性，继而人们再指责其录取分数线低就没有依据和底气了。分数线低，可能是因为北京、上海试卷的难度大，北京、上海这样做是在“干实事”，其他地方跟着学，就是跟着“起哄”了。

表面上，自主命题的理由言之凿凿，意义重大，诸如减少了地域差异带来的考试偏向，丰富了人才选拔方式，为素质教育提供了宽松的评价机制，为高考管理模式创新提供了新思路，诸如此类，不知所云。不可否认的是，一旦允许自主命题，不管这种技术性“改革”有什么值得称道的，高考的统一性以及最大的公平原则，就进一步被模糊掉了。

试想，如果美国的大学按照州划定录取分数线，每个州也自主命题，大家一定觉得是个笑话。有些事情本来很不正常，可是久了，就见怪不怪，忘了什么是正常了。

市场经济的发展激发了人的权利意识，争取个人权益成为改革的一大成果。高考分省录取这一明显的不公，已成为某种社会的诅咒。

110%投档

20世纪90年代末的某一年，网上盛传一份上海某著名高校高考招生打招呼的名单，打招呼的人名头大得吓人，从国家部委领导到各地的头头脑脑，考生姓名、家长职务都十分具体，让人不得不信。如果普通百姓看了这个帖子，也许就断了让孩子参加高考的念头。这个小道消息，有关各方既不承认，也不否认，后来不了了之。

这是高校招生存在腐败的某种缩影。每到招生季，高校的招生部门、各级领导都会接到方方面面的条子、电话，有的还真不敢得罪。每年靠照顾进入大学的考生，在每所大学都不是个别现象。

高校录取新生有明确规定，在政审、体检合格的前提下，按照从高分到低分的顺序，择优录取。按照这一原则，招生十分简单，录取100个，把成绩前100名的人招进来就可以了。

可是，这样就没有意思了。把本来简单的事情搞得复杂，以便浑水摸鱼，是国人的痼疾或者拿手好戏。110%投档（原来更高是120%）就是把简单变成复杂的精心设计。

110%投档的设计是一种设租行为，而寻租包括递条子、打招呼等也都围绕这个10%产生，各种力量为此而较劲。交易的模式无非是弃录高分考生，改录低分考生。但是，既然有110%的制度，也就不存在违法的嫌疑，而且冠冕堂皇，做坏事能做出正义感来。当然，参与交易的各方的目的仅仅是要获得利益，权钱交易、权×交易在所难免。这是一种零和的博弈，有人占了便宜，有人就得吃亏。权贵们在此肆意撒欢，而傻乎乎认为自己分高就势在必得的考生，是唯一有净损失的一方。

这种制度设计要达到的唯一目的，是照顾分数低的人，但是，制度设计者总是有自己的理由的，那就是给高校选择人才的空间，因为毕竟是高校在招人，学校必须得有些自主权。做好事是不需要理由的，做坏事才需要，而且越是恶劣的坏事，越是需要动听的借口。舍弃了分数高的，录取一个分数低的，总得有理由吧。自古以来，中国人为明显的错误找借口的水平是一流的。比如，不想录取一个人，可以说他的总分虽然高，但是各科的成绩分布不那么均匀，相差悬殊；或者说，这个人身高或者视力有些问题。而录取一个分数低的人，也可以说，他的各门课分数比较均衡、中学时当过班干部、身材高大、视力好，等等。欲加之奖，何患无辞？不录取你，一定有不录取你的理由，录取你，也一定有录取的理由。说你行，你就行，不行也行；说你不行，你就不行，行也不行。

有人说，高分低能，不能光看分数。也许存在高分低能的情况，但是，高分低能比低分低能的概率要小得多。对于一次性考试，分数不一定能说明全部，但舍此录取标准，就必然走向不公平。高校录取新生只能以分数为唯一标准，如果在分数之外，还以能力为名考虑其他因素，无异于取消成绩标准。

考试自会有缺陷，应该改进，以更好地反映学生的综合素质，但那是另一个层次的问题，而且凡考试总有偶然，总有不尽如人意之处，改进是没有止境的。单科成绩，虽然对某些专业来说是必要的，但是，相关性并

不特别大，起码比总分的相关性要小。学习是自己的事，如果将来学习有问题，学生自己会负责。因此，总分成绩必须是唯一的标准，再说，政审、体检已经合格，没有理由拒绝录取高分考生。

取消110%投档的规定，是消除高校招生腐败的治本之策，能提高整个社会对高考的信任度和高考本身的公正性。

志愿填报

自打有些地方实行考前填报志愿，就发生过几次关于高考志愿填报时间科学性的全民大讨论。忽而是主张考前填报的舆论占上风，因为据说这样可以避免分数相近的考生“扎堆”；忽而是主张考后填报的人占了上风，因为这样的话，考生对自己的分数更有把握，可以减少填报的盲目性。家长和考生全都一头雾水，倒是便宜了那些所谓的志愿填报专家、搞高校排行榜的以及出售相关书籍材料的人。

填报志愿，是考生之间进行的一场博弈，你应该如何填报，除了取决于你本人的意愿外，还取决于别人是怎么想的，更准确地说，还取决于你认为别人是怎么想的。在考生众多的情况下，你不可能知道其他人的想法，填一个既让自己满意又能实现的志愿，即达到一个填报的均衡点，真乃难乎其难。

可是仔细一想，就有点不对头了。因为无论是考前还是考后填报志愿，后果一定是：让某些分数低的人上好学校，使一些分数高的人去较差的学校。说得难听点，在一定意义上，这正是填报志愿的作用所在。

其实，在现在的信息技术条件下，填报志愿属多此一举，完全可以采取“拍卖”的方式，让学生自己决定上哪所学校。即在考试过后，将所有考生按分数从高分到低分排列，分数最高的学生最先选择学校，然后是分数次高的，以此类推。这样，志愿就是考生在完全信息的条件下，按照自己意愿独立选择的。它既有效率，因为省去了在信息不对称下的劳心劳力，又能够做到公平，因为在这里没有人的利益受到侵害。现在网络已经很普及，录取就是在网上进行的，填报志愿这一环，完全可以免除。

高考移民

上有政策，下有对策。高考分数的巨大差异类似于资本市场的套利空间，它刺激人们寻找通过各种手段开展套利。

高考移民，就是高考大省的考生，通过种种介于合法和非法之间的手段，将户籍或者学籍转移到其他地区，特别是西部地区。这样成绩本来好的，更有把握考到理想的大学，原本升学无望的，也有可能进大学学习。高考移民有20多年的历史了。

不少人尝到了移民的甜头。榜样的力量是无穷的，利益足够大，就值得投资和冒险，因此高考移民由星火到燎原，由小溪成江河。当高考移民成为浩荡的群众性运动后，无疑侵害了迁入地考生的权益，动了他们的奶酪，反对声鹊起，政府不得不出来干预。教育部和迁入地的教育主管部门就发文件，清理这些高考移民。比如海南省，原来只是广东的一个地区，建省后，考生凭空获利，吸引着分数线较高的省区的人涌入，引起本地人的反感，于是海南省“坚决”清退了已经移民好几年的外地学生。可怜这些考生，投机不成还蚀把米，而教育主管部门却赢得了“为民除害”的美誉。

改革引起的社会变化之一，就是人员的大流动、大迁移。中国目前有2亿多的农民工，在他乡就业和生活。最近的十余年，最初进入大城市打工者，他们的孩子已经成人，到了参加高考的时候。这些进城务工人员的子女，从一出生就在城市生活，并且花了很大代价在城市读中小学。等到高中毕业，准备考大学了，却面临要回户籍所在地参加高考的尴尬，感情上也难以接受。

每年都有要求参加异地高考的考生家长，给教育部写信、提意见，要求对他们的孩子网开一面。但是，这令教育部十分为难，虽然道理说得通，但毕竟涉及多年形成的习惯，一旦习惯被改变，会极大地冲击现行的高考基本制度，于是，只能做一刀切，不可以！

这是一种新的高考移民。如果说，原来的高考移民是“钻政策空子”，是主动为之，那么随迁子女要求就地参加高考则有更多客观原因，是被动

的。不过在分省录取制度下，它们均属无解难题。因为假如政策前进一步，撕开一个小口，整个分省录取制度的大坝将完全被冲垮。教育行政部门没有做好这个心理准备，似乎更没有这个权力，这不是教育部一个部门能决定的，说到底，它是一项顶层设计。

新高考移民问题主要集中在北京、上海等直辖市，以及西部偏远的少数民族自治地方，其他地区并不严重。比如山东省就宣布将允许外来考生参加本省高考，但是，没人欢呼。因为山东是人口大省和高考大省，分数线始终在全国前列，到这种地方高考等于“找死”，还不如回户籍所在地。

以上的移民，并非真的移民。也真有移民到外国，然后再以华侨或者外国人身份报考国内大学的，这种“曲线救国”的办法，比移民到国内某地还要有效。想进入高高在上的国内一流名校，经此“曲线”，轻而易举。

高考移民和分省录取，是同一个问题的两个方面，而且分省录取是高考移民的病根。解决问题的方向，是取消分省录取，而不是在分省录取制度下允许移民参加所在地高考，那样不过是增加了特权享有人的待遇，而特权终究只能给一部分人享用。取消分省录取，才是正途。

自主招生

高考一向是“一考定终身”，自然有种种缺陷，“有识之士”一直呼吁改变这种状况。于是，从 2003 年起，教育部批准部分重点大学试行“高校自主选拔录取”，作为对高考招生改革的重大举措，有人称之为“小高考”。据说，这项改革的意义在于，扩大高校的招生自主权，不拘一格选人才。

能参加自主选拔考试的“硬”条件是：中学阶段表现优秀、成绩突出；在人文科学、体育、艺术、科技创新等方面有较高素质和能力；具有学科特长，高考单科成绩特别优秀等。到 2010 年，有 80 所高校获得自主招生权，包括大多数“985”工程学校，一些高校还做了改进，比如北京大学推行“校长实名推荐制”，复旦大学和上海交通大学率先把自主招生扩大到所在地（上海）以外的地方，等等。

自主招生录取的比例已经超过高校总招生规模的10%，而且参与自主招生的大学都是中国一流名校，这种现象自然引起全社会的关注，同时也招致了不少的质疑。

自主招生程序和过程不透明，显示出极大的随意性。考试包括什么科目、范围如何、录取的标准是什么，考生只能自己猜测，没人知道应该如何备考。

仅以面试环节看，所谓自主招生，不过是一场有口无心的表演秀。比如面试小组由什么人组成、他们是否经过培训、题目是否经过充分准备、成绩如何判定、发生争议如何裁决，都属于“暗箱操作”，外人不得而知。

上海某著名高校，其自主招生的试题就颇为随意、雷人。比如由数位教授临时组成的考试小组，问还是中学生的孩子们这样的问题：“玉皇大帝和如来佛祖，哪个更大”、“如何利用电子信息技术解决金融危机问题”、“北京奥运会的负面影响”、“鸡肉可以做哪些菜”、“番茄酱如何译成英语”、“如何看待房价”、“房产税的法律依据”、“如何看待市民穿睡衣上街”……有些问题，就是教授们自己也都说不明白，整个社会都在迷茫之中，让一个中学生提出解决之策，大而无当，如同儿戏。

再以校长推荐制为例。由自主招生的学校，选定部分著名中学，列入本学校的选拔单位，这些中学再按照“公开、公正、公平”的原则选出规定人数的“优秀考生”。这些考生，一旦获得学校的认可，就可以享受高考优惠60分的待遇！这实质上是对学校中意对象给予保险待遇的一种安排，保证学校能找到优秀学生，俗称“掐尖”。

为了掐尖，各大学使出浑身解数，合纵连横。2010年，清华大学、上海交通大学、中国人民大学、中国科学技术大学、西安交通大学、南京大学、浙江大学等7所学校组成联盟，被戏称为“华约”；而北京大学（含北京大学医学部）、北京航空航天大学、北京师范大学、复旦大学、南开大学、厦门大学、山东大学、武汉大学、华中科技大学、中山大学、四川大学、兰州大学、香港大学等13所学校组成另一个联盟（后南开和复旦退出），被戏称为“北约”。一个学生，参加了“华约”或者“北约”的面试，就有可能被联盟内的多所学校录取。两大联盟成立继而掀起的硝烟

大战，让自主招生考试看起来更热闹了。

自主招生，是典型的精英思维，参加者基本是大城市的重点中学的学生，跟普通中学的普通学生无关，尤其是穷乡僻壤的寒门子弟，自主招生只是令他们感到迷惑的传说。比如自主招生的报名费，必须在网上支付，那些偏远地区的人们，先要学习什么叫网上支付。所以，在他们看来，自主招生不过是“走后门”。

其实，美国的大学都是自主招生，没有统一考试，而且也有推荐制度，不同的是，所有中学都有推荐资格，学校的所有老师都有推荐学生的资格。

既然是高校招生，高校自身当然应该有自主权。可是，拥有自主权的前提是高校自己能身正，让社会放心。美国大学能做到，它们能拒绝总统的推荐。中国大学做不到，起码现在做不到，它们连县长的推荐都不会断然拒绝。中国的大学普遍缺乏独立精神，受权力深深侵染。赋予高校招生自主权，只会让特权在这里恣意，让利益输送在这里轮番上演，而普通人家只能望洋兴叹。与其如此，莫若退一步求其次，保留统一高考，公平优先。待将来，中国的大学变成了真正的大学，再考虑自主招生不迟。

一种说法是，自主招生可以解决一些“偏才”和“怪才”进入高校学习的难题。确实，在现行高考制度下，那些仅仅具有某一方面特殊才能，如写作天才，但是其他学科一塌糊涂的年轻人，没可能进入大学。自主招生，可能会对他们格外开恩。有人说，如果不是当初清华大学垂青，则钱钟书不可能读大学，就不会有后来的这位文学大师，中国读者就读不到《围城》、《管锥篇》。这种说法有一定道理，但是，一方面，即使钱钟书先生没有进入清华大学学习，那么，他是不是一定就写不出《围城》？不一定。再说，大学的文学系本来就不是培养作家的。我相信，没有清华，钱钟书还是钱钟书。没有了钱钟书，清华也还是清华。另一方面，现在跟钱先生那个时代很不一样，如果你有某一方面的杰出才能，即使不读大学，也不妨碍你成功。才华被埋没的时代，一去不复返了。退一步，我们宁可损失几个钱钟书，也不能让更多的青年人蒙冤。小道理要服从公平这个大道理。

给高校更多权力所带来的好处，也许不如由此引起的严重腐败后果为多。高考录取中的腐败早已不是新闻，以致每年教育部都不得不发出通知，不准利用职务和工作的便利，向招生考试机构和高等学校递条子、打招呼等。不过，这样的通知起不了多大作用。毕竟，漏洞太大了，一面补洞，一面却开自主招生和110%投档这样更大的洞，这个洞也就永远也堵不住了。高考权力分散化的趋势，应该尽快得到纠正。

高考如何改革，关系千家万户，关乎社会公平。任何偏离高考统一方向的所谓“改革”都是偏执一端的丢掉西瓜捡芝麻，高考的真正改进必须是朝着统一方向前进的。分省录取、110%提档、填报志愿都应该考虑取消，而自主命题、自主招生，都不是现有大环境下适当的选择，应果断停止。

要承认，任何一项制度的改革，都要受到当时历史性规定的约束，超越历史局限的所谓正义，是虚伪的高尚。任何制度安排，肯定也有不尽如人意之处，但是，世界本来就是不完美的，无论如何，统一高考起码是最不坏的制度安排，其他办法也许有某种优点，但是，其弊端肯定比统一考试的弊端更大，更不可取。

第五章　大学

大学，在人类近代以来的进步中发挥了核心的作用。如果中国不能出现一流的大学，则中华民族的伟大复兴就不会真正实现。解决大学存在的诸般问题，归结于一点，就是让大学的归大学，权力的归权力。

只剩下大楼

一般认为，古希腊哲学家柏拉图，公元前 387 年在雅典附近的 Academos 建立的 "Academy"，是欧洲大学的先驱。彼时正是中国的战国时期，中华文明最灿烂的季节，百家争鸣，蔚为壮观，空前绝后，可惜当时的中国没有产生大学。1810 年，德国著名学者和政治学家洪堡（Wilhelm von Humboldt，1767—1835）创建的柏林大学，则是世界第一所现代大学，它的最大特点是把教学和研究相结合，并确立了大学精神：自治和学术自由。那一年在中国，是嘉庆皇帝当政，言论禁锢，万马齐喑。知识分子们不过是六经注我，我注六经，继续从故纸堆中找寻"新发现"，不可能有洪堡意义的大学出现。

大学的使命，是衣钵传承人类的文明，并为人类认识世界提供新知识和新技术、新方法，这是人类赋予大学的崇高使命。所以，大学必须是独立的，必须不能成为任何势力或者权力的附庸，甚至必须蔑视权贵，否则就不足以或者不配担当大学的崇高功能。因此，世界最杰出大学，哈佛大学的校训是"真理"（Veritas），大学只能与真理为伍。

中国的高等教育滥觞于西汉，太学是当时的最高学府，又是政府管理教育的最高机构。继承了西汉太学的"京师大学堂"（胡适曾说北大继承的是西汉的太学）是戊戌变法的仅存硕果，北洋政府时期改名"北京大学"，是中国近代第一所国立综合性大学（天津大学则是中国第一所国立

西式大学)。中华民国成立后，许多学者从欧美大学留学归国后在国内大学任教，因此，中国的大学学制和管理更多承袭欧美大学的风格。

20世纪40年代前，是中国大学的“黄金时代”。北京大学是中国新文化运动的中心和五四运动的发祥地。那个时候的北京大学、清华大学，以及1937年在抗战烽火中草草组成，偏居昆明郊区一隅的西南联合大学，大师云集，群星璀璨：王国维、梁启超、陈寅恪、赵元任（以上四位即清华国学院著名的“四大导师”）、陈独秀、鲁迅、胡适、蔡元培、金岳霖、闻一多、朱自清、费孝通、王力、陈岱孙、梁思成、华罗庚、吴有训、叶企孙、钱伟长。西南联大还培养了包括诺贝尔物理学奖得主杨振宁、李政道在内的一大批杰出的科学家、教育家、实业家、作家、艺术家。直到今天，人们听到的最美丽的学人传说，还是那个年代、那些人的“趣闻轶事”。

1952年，新中国成立后，高等教育的第一个大动作是院校调整，核心是模仿前苏联的模式大办专业性学院。连出了人文科学“四大导师”的清华大学都转变成了一所专门培养工程师的工科大学，其文科大部分并到北京大学，北京大学的工科院系调整到清华大学。损失最大的应该是中央大学（今南京大学），这个曾经“亚洲第一”的大学，被完全肢解了。

经过此次调整，中国综合性大学从55所减至14所，工科院校由28所增至38所，师范院校从12所增至33所。总共323个专业中，工科有183种。1947年文法商科在校学生占大学生总数中的47.6%，1952年降到22.5%，1957年又降为9.6%。被诬为“耍耍嘴皮子”的大学文科教育，被严重压制。

更重要的变化是，原来的大学基本是独立王国，校长可以不理会“总统”，但此后，大学被纳入了行政系统，实行中央与地方相结合的管理体制。大学被分成3个档次：全国性大学、中央部委主办的大学、地方性大学。大量部（含委，下同）属学校的出现，是此次院校调整的主要成果。比如北京，在重组北大、清华外（燕京大学、辅仁大学取消，相关专业师生并入北大、清华等诸校，北大从城里的沙滩，整体迁入位于西郊的原燕

京大学校园，即今日北京大学之燕园）还新建了“八大学院”[①]，全部是工科大学。虽然有点折腾，但是，那个时期的中国大学还是很有学术活力的，这是过去的良好基因在发挥作用。“文革”之前的17年，中国高等教育是有成就的，培养了一大批各行业的中坚。

后来就是“文化大革命”，大学基因彻底突变，工农兵推荐替代了入学考试。学生大部分根本没有知识基础，大学做的是“无米之炊”，教学和学术功能尽皆丧失。按照前苏联的经验，文科大学更是几乎全部停办，只在综合性大学保留了某些文科院系。因为既然新中国已经成立，社会的前进方向已然明确，再探索那些人文社会科学的命题，不但没有意义，还可能搞乱人们的思想。大学的主要任务，知识分子的主要任务，是做点实在的事情，做好技术性的工作，做好各个行业的工程师。文科大学和文科教育，除了批判资产阶级的反动学说外，已经失去了存在的必要。

不但如此，就连20世纪50年代大办特办的工科大学也不受待见了，比如农业、林业、矿业大学最有用，但是在城里办学，被认为是“活见鬼”，于是搬到农村、林区、矿区去，“与工农相结合”去了。留在城里的学校是政治斗争的中心，北大清华更是重灾区，“文革”最著名的社论高手“梁效”，就是“两校”（北大和清华）中的几位大师级的人物。在这乱哄哄的年代，一代青年人的学习、成才被耽误了。

“文革”结束，一些被停办的学校也复活了，大学渐渐有了些模样，但是学校建设欠账太多了，校园破破烂烂，实验室陈旧不堪，缺乏基本的科研和学术条件。

20世纪80年代末，专业学院流行改名，学院改大学。如北京航空学院改为“北京航空航天大学”，北京钢铁学院改为“北京科技大学”，南京工学院改为“东南大学”，等等。大学的本意是多学科的集合体，无所不包，这样改名，多少有些矛盾，既然是航空航天这么专门的学校，怎么好

---

① 八大学院分别是：北京航空学院（即今日之北京航空航天大学）、北京地质学院（即今日之中国地质大学）、北京矿业学院（即今日之中国矿业大学）、北京林学院（即今日之北京林业大学）、北京钢铁学院（即今日之北京科技大学）、北京石油学院（即今日之中国石油大学）、北京医学院（即今日之北京大学医学部）、北京农业大学（即今日之中国农业大学）。

叫大学呢？麻省理工学院和加州理工学院是世界一流学府，也没改成大学。

原来中国高等教育实行重点大学制度，主要是一些综合大学和工科学校，不同时期，由中央政府确定，前后总数大约是100所。重点大学就是国家重点投入的大学。20世纪90年代之后，实行新的重点大学制度，名为“211”工程，也就是面向21世纪，重点建设100所左右的大学。“211”工程学校，就是新的全国重点大学。除了教育部所属的全国性大学、各部委所属的大学外，地方高校，基本按照地域来分配，每个省级行政区至少有一所。

在本质上，“211”工程是提升学校硬件的投入工程，高校建设的“大跃进”开始了。省属学校最积极，各种公关手段用尽，因为进入“211”，就意味着不但能得到所在省政府的财力支持，也能得到中央政府的人力支持，但是，得益最多的还是那些老牌重点大学。一种说法是，全国“211”工程一半的资金给了北大和清华两所大学。

1998年5月4日，是北京大学建校100周年纪念日，时任中共中央总书记江泽民在纪念大会讲话中提出，要面向21世纪，努力建设若干所世界一流水平的大学，这就是著名的“985”工程的由来。“985”第一期只有北京大学、清华大学、复旦大学、南京大学、中国科学技术大学、上海交通大学、浙江大学、西安交通大学、哈尔滨工业大学共9所大学，后来又有30所学校加入，最后39所大学进入“985”工程。[①]“985”工程大学是中国大学中的国家队，是重点中的重点。

与政府在经济领域搞重点工程、大项目拉动经济增长的模式如出一辙，认为一流大学，包括世界一流大学，可以通过政府的规划、大规模投

---

① 39所“985”工程高校是：北京大学、清华大学、南京大学、复旦大学、上海交通大学、中国科学技术大学、西安交通大学、浙江大学、哈尔滨工业大学、西北工业大学、大连理工大学、北京航空航天大学、南开大学、天津大学、东南大学、华中科技大学、武汉大学、厦门大学、山东大学、湖南大学、中国海洋大学、中南大学、吉林大学、北京理工大学、重庆大学、四川大学、电子科技大学、华南理工大学、中山大学、兰州大学、东北大学、同济大学、北京师范大学、中国人民大学、中国农业大学、国防科学技术大学、中央民族大学、华东师范大学、西北农林科技大学。

人，辅以引进高层次学术领军人才产生，是政府主导“211”和“985”工程的背后逻辑，也表现了中国在经济迅速增长、国力日益强盛的背景下，渴望出现世界一流大学的迫切愿望。“985”工程学校，每年动辄得到几亿到十几亿的政府资金。

经过“211”和“985”工程的带动，中国大学的硬件水平，包括校园建设、教学设施、实验室建设、后勤设施都可与发达国家大学相媲美，有的校园已经美轮美奂。从表面上看，中国的大学似乎更像大学。

不但如此，中国的大学学科齐全、教授众多，论文数量也排在世界前几名，国际交流频繁，还招收了国际学生，如果从数字和报表上看，已经是世界高等教育的强国。

梅贻琦（1889—1962）说：“所谓大学者，非谓有大楼之谓也，有大师之谓也。”梅先生是清华大学任期最长的校长，也被清华师生尊称为“永远的校长”。梅先生这句名言传诵至今，道出了大学的核心精神。

中国的大学，在大楼上已经不输给任何国家的大学。但是，60 多年来，中国的大学没有培养出一位学术大师，无论是理科、工科还是人文社会科学（有人说，理科、工科和人文社会科学的分法本身是不科学的）。如果说以前有 10 年“文革”的耽误，那改革 30 多年来高等教育迎来了春天，天时地利人和齐聚，但还是没什么收获，就值得反思体制问题了。

各有关部门，包括大学自己也都觉得奇怪：我们该做的，都做了啊。各级领导高度重视，规划、计划十分认真，投入十分巨大，而且完全是比照世界一流大学的目标建设的，各项指标都考虑到了，还是无所获，真乃咄咄怪事。

其实，资金是重要的，大楼是重要的，但是，都不是必要的。“四大导师”的那个年代，大楼还没有呢，计划、规划更是不值一提，有哪个世界一流大学是计划、规划出来的呢？一流大学和大师的产生，需要深厚的土壤，这土壤不是资金，也不是大楼，而是学术自由的氛围，这是所有一流大学的共同特征。学术自由，才是一流大学最核心、最灵魂的东西。我们什么都做了，就是没做到这一点，什么都重视了，就是忽略甚至漠视了这一点。

表面上，中国大学也倡导和标榜学术自由，《高等教育法》第十条明确规定："国家依法保障高等学校中的科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。"但是，学校和老师们虽有领悟，但在实践中并不身体力行，而是心里有根弦，知道什么该说什么不该说，什么该研究什么不该研究，尤其是人文社会科学的学校和老师们。中国大学对学术自由是有一点叶公好龙的，但是，在所有其他方面都是实实在在地努力做的。只画龙而不点睛。

在校友榜上，中国任何一所大学永远把那些高级官员排在最显著的位置，然后再是学术界的人士，即使你学术造诣再高，也只能屈尊。而外国大学，不敢这么排列，即使你当了总统，可能也不能那么显眼。比如牛津大学，出了几十个国王、首相，但是在学校网站上看不到这些杰出校友的介绍。大学就是大学，学术大师，才是最尊贵的。

现在，中国的大学，只剩下了大楼的外壳。

行政化

中国的大学早先私立的多，国立的少，并且很有点教授治校的样子，校长的权力也很大。新中国高等教育的特点是，高等教育全部由政府举办，这跟高校的新目标，即培养社会主义事业的接班人和建设者有关。学校的行政化，在一开始就定型了。改革之后，民办高校出现，但是重要性和影响力几乎可以忽略，中国的正规大学仍然都是由政府举办的。

人们常常抱怨国有企业政企不分，政府对企业干涉过多。但是，跟政府与高校的关系比起来，国有企业的政企不分一点也不严重，毕竟明确了所有权和经营权分离的原则，企业的自主权还是得到很大尊重的。反观政府对高校的管理，则是严重的"政学不分"，政府的教育行政部门把大学管得死死的。

《高等教育法》第三十九条规定，学校实行党委领导下的校长负责制，并具体列明了校长的职责。但是，在实际的管理中，校长却并没有那么多的权力。校长是主管部门任命的，不是真正由学校民主选举出来的，也不

见得懂得高等教育。“985”或者“211”大学的校长，基本是院士或者某行业的知名专家，但是，院士专家不见得就懂学校管理，可能根本是外行。而且，正由于是著名的专家，更可能一意孤行，排斥异议。自然校长要听命于主管部门的，不只是主管部门的领导，就是主管部门的一个处级干部，也能得到学校“充分的尊重”，因为其手里握有学校所需要的重要资源。

“985”大学的书记和校长享受副部长级待遇，表示对学校的尊重。但是，这也强化了学校的行政化色彩。社会有“某某大学是副部级大学”的说法。

政府管理高校的办法是审批，审批在计划经济时代很普遍，改革后，审批迅速减少，改革、取消审批是建立市场经济制度的必由之路。但是，有关高校的审批，不但没有减少，总量还在增加。

大学的经费，都掌握在教育行政部门等政府机构手里，它们是学校的“衣食父母”。需要的话，就得申请，经过审批才能得到。比如“211”和“985”工程，本质上是一个高校办学经费的分配问题。首先是，各学校，以及高校的主管部委和地方政府要向教育部报送各种材料，这个工程十分浩大，缺一项证明不行，缺一个数字不行，缺一个公章不行，缺一个签名也不行。然后，教育部组织各部门，如发改委、财政部的专家等进行评估，这些专家来自各个行业，并且也不一定懂高等教育。有些学校是当然的“211”和“985”工程学校，但是，有些处在边缘（两可之间）的学校，就要看自己的主观努力了。评估就有主观成分，就有人情，于是，各种说情、各种角逐、各种公关纷纷上演。“211”和“985”工程，掀起了浩大持久的审批运动。

不但“211”和“985”这些“最高层次”的事项要审批，学校招生计划、教师职务评审权、合作办学、国家重点学科、新增本科专业、一级学科博士学位授予权（过去还包括某个博士或者硕士学位、专业硕士学位点的授权）、长江学者、各种“国家级”科研课题、教学名师、教学成果奖、科研成果奖、各种支持计划（如新世纪人才支持计划等）、各种优秀和先进评选等也要审批。学校每天为此等事务应接不暇，各种会议、学习、考

察、交流没完没了，学校完全围绕着行政部门的意志转，学校必须积极配合，否则就得不到资金和资源。

校长和学校的精力都耗费在填写表格、报送材料、等待审批中了，根本没有精力思考学校如何发展的正事，思考了也没用，除非按照主管部门的思路，否则肯定走不通，因为学校根本没必要想，上边都给想好了，你只需要照做，至于前边是什么，没人说得清。

历史学家黄仁宇曾说，中国古代政府最大的缺陷，是“缺乏数目字管理”。今天，从政府教育行政部门对高校的管理看，数目字已经不再是问题。各种充满数字的表格，各种专门用于报送材料的“报送软件”，已经是寻常的技术。政府对学校的管理已经“科学化”、“系统化”、“精细化”。一所大学究竟如何，就是比较那些数字，如多少SCI、SSCI论文，多少某某级课题、多少××学者、多少某某级奖励，等等。

这些数字指标看似完整和有理，实则歪曲了大学发展的正确方向。为了契合行政指标、获得办学资金等，学校不得不被动应付，虚与委蛇、削足适履，各种教学和科研评比、排行中的造假现象层出不穷，如2006年，为迎接教育部本科教育评估，个别学校不得不修改过去的学生成绩。为达到有关部门对大学毕业生就业率的要求，大学毕业生“被就业”现象突出，社会对此颇有微词。但行政系统需要这样的统计数据，看起来还十分享受，因为这些数字证明他们为社会培养了有用人才，为科教兴国、建设创新型社会做了几多贡献。

也许，按照我们这里的指标，给哈佛、牛津、麻省理工打分，它们还真不一定就优于中国的大学，这也是行政部门很引以为豪的。但是，原创的学术成果哪里是行政部门靠统计手段就可以激励出来的呢？为了凑数，为了完成任务，各种手段无所不用其极：花钱买学术刊物的版面、重复发表论文、剽窃他人科研成果、学生写的论文导师一个字不写就署名等。于是，学术打假又成了主管部门的一大任务。须知，正是这种数目字的管理才造成造假现象之泛滥。

美国的大学最有活力、创造力最强，没有美国大学的杰出学术成就，就没有美国新技术革命的爆发和美国的强大，这点为全世界公认。美国

1979年始有教育部，而且根本不管大学，美国没有教育部直属大学，教育部也没有任何审批大学事项的职能，美国最好的大学是私立的。虽然有州立大学，大学也从政府获得资金，但是，这并不意味着州政府就可以对学校指手画脚。大学和政府的疏离，是美国大学成功的制度因素之一。

不但政府主管部门对高校的管理如同捆绑，学校内部的行政化倾向更有过之而无不及。正常情况下，学校必须有行政人员，但是行政人员必须是少量的，行政人员只是为教学科研人员服务的，不能喧宾夺主，更不能反过来凌驾于老师头上。

行政系统具有自我强化的功能，中国高校的行政规模一直呈不断扩张的趋势。它们占用了原本可以用于教学、科研或学生学习的资源，比如在一所大学，也许教授们没有自己独立的办公室，但行政人员却有条件不错的办公室。机构多了，人员多了，没事也要找事做，各部门之间“密切配合”来共同管理“老师”就显得重要起来，相关的会议和决定不断。

在行政化的中国大学里，行政后勤规模庞大，不少学校，行政后勤人员多于教师。不只是人多，行政人员还成了学校的主角，教师们不过是行政治下的配角。

学校的“数目字管理”跟政府部门一样细密，每年每学期都要给老师打分，一篇论文多少分，一本著作多少分，每1万元科研资金到账多少分，一个国家级奖励多少分，校级奖励多少分，当院长可以计多少分，当系主任可以计多少分，当班主任和辅导员可以计多少分，都有具体的规定。

数目字管理下，很多东西已经变形走样。洪堡开创的研究型大学的传统，经由美国人的发扬光大，而后终于被中国人发现，并被推到极致。教学变得不再重要，科研才是唯一重要的，教书可以一塌糊涂，只要能发表SCI、EI论文，就被奉为上宾。很多大学提出了建设“研究型大学”的目标。

中国的大学和科研机构都是以国立为主的，由于历史的原因，大学的职能比较单一，就是培养人才，对老师的要求也比较单一，核心工作就是教书。科研主要是专门的研究院所的任务，如中国科学院和中国社会科学院，都有从中央到地方的完整系统，当然后来的情况有所变化。可是，教

学和科研不能完全分开，而且教学是公共事务，科研严格说是私人事务。就是外国的研究型大学，也断无轻视教学的意思，每个教授每个学期至少要讲授两门课。如果大学可以办成“研究型大学”，则中国科学院是不是可以办成教学型的研究机构呢？

大家不是没有意识到行政化的不良影响，讨论如何去行政化也有好多年了，但是，这是一个几乎不可能完成的任务。去行政化的困难在于，国立大学本身就是处于行政化的序列中，去行政化是教育行政部门的自我革命，而大学本身也不能一下就适应没了主管部门的状态。如大家都呼吁教授治校，但被行政化熏陶久了的教授们，都还没有这方面的心理准备和知识储备。

这当然需要一个学习过程，但为了让大学成为真正意义上的大学，其自主权必须受到尊重，教育行政管理部门必须为大学松绑，把学校从被管理中解脱出来，把本应属于学校的资源还给学校。同时，大学也需要找到一批“真正的教育家”，组成类似于董事会的机构，决定大学的办学风格、发展方向。在此之下，去行政化，才可以顺理成章。

教师

曾经，中国人尊师重道。“天地君亲师”，老师被摆放到无比尊崇的位置。孔子当老师的时候（冯友兰先生在《中国哲学史》中说，孔子是中国的第一位老师），孔子坐着，学生们都站着，孔子对学生并不只是循循善诱，他是“温而厉”的，学生对老师的尊敬、害怕和服从，不亚于君父。到了理学大师朱熹（1130—1200）在岳麓书院讲学的时候，朱熹还坐着，听讲的人也可以坐着，但朱熹的崇高地位还保持着。就是到了鲁迅那一拨人在北京大学当老师的时候，师道尊严，也没有些微的损害，学生还是那么怕老师。鲁迅在北大的月薪可买2000多斤猪肉。不但是大学老师，中小学老师的薪水也不低，请个专职保姆没问题，电影《城南旧事》里就有这些情节。

新中国成立后，积极改造知识分子的思想，让他们意识到自己并不比

工农兵高贵，甚至在思想上是落后的，必须改造成新时代的知识分子，于是先前的超高待遇没有了，可是大致上还是不错的，还能过有尊严的生活。后来，“文革”来了，知识分子成了“臭老九”，下放、蹲牛棚去了，还有挨批的，以至“自绝于人民的”，如北大副校长、历史学家翦伯赞教授，北大数学系数学大师饶毓泰教授等都在“文革”中自杀。

“文革”后，给被错误批判的人平反，恢复工作，但是待遇已经大不如前。过去的大学教授们有高收入，可以不用看人脸色，留有知识分子特有的清高，有“精神贵族”的风范，而今这些都已成过去。也许是因为老师越来越多，物以稀为贵，不稀了就便宜了，也许是因为尊重领导的风气更甚，已经弥漫在全社会，知识分子的待遇总在改善中，但总是改善得不够似的，始终在社会的中等偏下水平徘徊。

借着“211”和“985”的机会，乘着高校扩招的东风，高校占有资源的能力逐渐强大，大学老师的收入也达中等水平，拿着大把课题经费的更成了千万富翁，也能购买豪车别墅。不过，他们不再像原来那样受人尊敬，无论在社会上还是在学校里，都是如此。

行政化除了对教师有腐蚀之效，对学生也有潜移默化的影响，学生们的学习积极性被各种行政活动冲击着。学生们，更尊重校长、院长、系主任、行政人员，最不在意的是老师。

这不奇怪！在学校已然成为行政机构附属单位的背景下，追求学术卓越仅仅是少部分老师的理想，大学里充斥着对学术研究没有兴趣，对教学和学生漠不关心的老师。

过去的大学，老师受尊敬，还因为老师是有权威的，老师用什么教材、以什么方式讲课、如何考试、如何给分，完全是自己说了算，有充分的自由裁量权，他是课堂的“王”。外国的大学教授们，今天也有这些“特权”，所以学生怕教授是常态，教授是得罪不得的，否则可能让你吃不了兜着走。当然也不用担心老师滥用这些特权，如果滥用，其信誉会受损，代价极大，但是首先相信老师的权威则是必要的，这也是学术自由的基础。

在我们的大学里，一切都反过来了，行政部门对教师的干预是“无微

不至”的：在教学上，用什么课本、课件如何做、讲义如何准备、教学如何安排、考试题目如何拟定、成绩应该如何给；在科研上，学术刊物被行政部门分为甲乙丙丁、ABCD 等级别，每种级别每年要发表多少篇，SCI 一篇奖励若干，SSCI 奖励若干，不发表又该如何等；还有每周的政治学习、业务学习的会议，团委、工会的活动，如运动会、歌唱比赛等也要参加。这些会议和活动，并无任何实际价值，仅仅是为了开会而开会，为了活动而活动，但是谁也逃脱不了。老师们如同流水线上的打工仔，必须听工头的话。

在大学里，如果你不仅仅是个老师，还当了个院长、系主任什么的，那日子就滋润多了。行政主导的学校里，所有规定都是向“各级领导”倾斜的。本来，大学只是一类人的天下，即对学术和教书有浓厚兴趣的人。但是，在行政化的大学里，人们的评价标准不再是单一的学术，而是多元的。学校里的人，除了追求学术卓越或者教书之乐，还可以追求官位，而且追求官位的吸引力越来越大了。在大学稀缺资源的分配中，处于行政部门的人以及所谓“双肩挑”的人往往左右逢源，处于最有利的位置。

学术追求与行政追求是两个完全不同的目标，后者在本质上恰恰与大学精神相悖。科学研究是非常具有个人色彩的事业，需要独立的人格和批判精神，而在行政权力面前，这种独立和批判精神受到了压抑和挑战。老老实实做学术，可能不如争取个副处级干部来得惬意。

学生

2012 年中国高考的升学率平均超过 75%，上大学已经不再像 30 多年前、20 多年前那么难，但是，进入一流大学学习，还是不容易的。可以说，能进入中国正规本科学校学习的人都是聪明人。但是，有这么好的生源，中国的大学，包括中国的一流大学，30 多年来并没有培养出多少出色的人才。有人这样形容时下的中国大学生：吃的是奶，吐出来的是草。

中国学生和西方国家的学生不同，中国是中小学阶段的学生最刻苦用功，西方人上中小学则轻松愉快，主要是各种玩，当然立志要进入一流名

校的，也不轻松。但是，西方的大学生活是艰苦而紧张的，中国的大学生活则轻松愉快，男女生们谈着恋爱、打着游戏就轻松毕业了。

大学培养的人，首先要具有悲天悯人的情怀、健全的人格、科学的思维方式，而不在于找到一份体面的工作，但学校的专业设置却越来越被要求去满足经济社会的需要。研究高级学问似乎落伍了，难怪有人说，现在的大学更像职业学校。考研热、考公务员热和考证热背后，都可以洞见大学这种急功近利、过于世俗化的倾向。大学生普遍厌学，只热衷英语和考研的课程。逃课（翘课）是大学生的必修技，即使不逃课，学生也是埋头于读英语，或者高等数学等考研书。一些普通大学几乎成了考研培训学校，正常的教学活动被打乱。这种学生怎么能对科学研究有任何热爱呢？

这肯定与老师不敬业、课堂乏味有关，但最大的原因是，老师没有权威，老师不能因为学生几次不上课，或者没完成作业就给学生不及格，而且不及格的比率不能太高，否则影响学生对老师的评价。老师讨好学生，已经成了某种不良风气。

表面看，在中国拿个学士学位比美国、英国都麻烦。在美国、英国的大学里，本科生基本是不用写论文的，中国大学的特色之一是，本科生也写论文，工科学校叫"毕业设计"。不能说所有学生都不认真，但是总体上说，本科生的论文基本是东拼西凑的体力劳动的"成果"。

大学生在一、二年级时，疲于学英语、基础课，大三才接触本学科的核心专业课，很多学生要考研和出国，大三就开始准备，而进入大四第一学期，就要抓紧找工作和准备考研，最后一学期，找工作进入白热化阶段，论文只能在找工作之余对付一下，反正一切都是走过场，除非抄得太烂，否则不可能通不过，没有什么好担心的。当然，不同学校之间是有差异的，极少数同学的研究工作也属出色，不过整体上，本科生的论文价值趋于零。

本科生的培养虽然有不少缺陷，但是，毕竟经过高考的严格选拔，学生素质还是过得去的，论文虽然可以凑合，但课程的学习和考试却是严格，甚至苛刻的。这就是中国人特别在意一个人本科毕业于哪所学校的

原因。

但是，硕士生和博士生的问题严重多了，有的简直是闹笑话。

中国硕士生的教学内容不规范，在内容和难度上与本科生没有显著区分，而在课程学习上要求更低，正规的课程考试就不多，特别是专业硕士（如工商管理硕士即 MBA、公共管理硕士即 MPA、工程硕士即 ME 等）。而博士生，教学环节则多流于形式，有的学校干脆就没有教学这个环节。

硕士论文和本科生论文的写作和答辩情况差不多，硕士论文的水平并不明显高于甚至低于本科生的毕业论文水平。博士生的论文，因为花费时间较长、篇幅较大，与本科生和硕士生的论文不具有可比性，但是如果以论文的原创性为标准衡量，则绝大多数论文也不过是体力劳动的成果。这可能就是教育部评选“全国百篇优秀论文”的初衷：鼓励创新。

MBA 等专业硕士学生，至少一半是周六、周日上课，如果管理不严格，逃课的不在少数。这与本科生的“翘课”不可同日而语，本科生即使不去上课，他们还是职业学生，有考试的压力，也得认真学习。读个 MBA 或者EMBA（高级工商管理硕士）成了中国有钱人的新标签，特别是 EMBA，不用考试，交钱即可。学生们追求的不是知识而是“人脉资源”。

普通硕士和博士生也允许招收在职人员，即不脱产，边学习边读硕士、博士学位，这方面的问题最严重。能有这个特权待遇的“学生”，一半是学校主管部门的官员、所属行业的头头脑脑、国企的高层管理人员或者高级别的官员。如最近几年，有博士学位的市长、副省长、副部长们越来越多，美其名曰“高学历”、“知识化”，其实，官员哪里有时间和精力读书、写论文，不过是秘书代劳而已。这些官员与学校和导师之间不过是一种交易，学校和导师得到科研项目或者资金支持，官员得到文凭和学位，反正都是公款。这就是所谓的“假的真文凭”。

如果美国的某个州长，在当州长之余，还在哈佛大学拿到一个博士学位，哈佛大学的声誉肯定受到极大损害，而州长势必要辞职。而在中国大学里，这不但不是耻辱，反而是某种值得炫耀的“本事”，这也凸显了中国大学对于权力的依附和独立性的缺失。

国人对中国出现一流大学有热切的期望，国家创新能力的建设也倚仗未来一流大学的支撑，为此，即使触动一些部门的局部利益，甚至造成一定程度的无序，也不能再把这个真正需要解决的问题往后推了。长痛不如短痛，高校的独立和学术自由，终究是不可绕过的。

第六章　养老

中华民族有敬老的传统。《礼记·礼运篇》中说："故，人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终、壮有所用、幼有所长、鳏寡孤独废疾者皆有所养。"养老在今天，不再是，或者主要不再是私人事务，而是公共事务，是政府责任。"养儿防老"的传统观念，不再那么"道德"，该走进历史了。

为什么要强制养老?

养老保险是社会保障体系中最重要、最核心的部分，因为社会保障的其他部分，如失业、工伤、生育、医疗等保险的对象，都是不确定发生的事情，不是每个人都会失业（失业也多是暂时的）、受工伤、生重病等，但是，每个人都会老去，都需要养老，这是确定的。所以，如果不特别说明，社会保障指的就是养老保险。养老保险包括基本养老保险、补充养老保险和商业保险。

基本养老保险是政府强制实施的，为人们在退休、丧失劳动能力以及年老后保障其生活的筹资制度，具有强迫性，不管个人愿意还是不愿意都必须参加。企业补充养老保险，是对基本养老保险制度的补充，为的是更好地保障职工的退休生活，企业一般通过为职工建立年金的方式进行补充养老保险。商业保险就是个人自愿参加的商业人寿保险。

近代的养老保险制度，可以追溯到1668年法国为海员建立的养老金，以及1888年德国实施的《老年残障社会保障法》。现代意义上的养老保险（社会保障）制度开始于1935年的美国，当时距1933年大萧条过去不久，社会痛感没有强制保障，人们没有安全感，为害甚大。

政府为什么要干预属于个人事务的养老行为？甚至连美国这样号称最自由的资本主义国家，居然最早实施政府强制的养老保险制度？为什么个人不可以完全通过个人储蓄或者商业保险解决养老问题呢?

弗里德曼（Milton Friedman）曾不遗余力地抨击美国的养老保险制度，他说，假如一个人愿意选择过一种年轻时花天酒地、年老时穷困潦倒的生活，那是他的自由，也许他还觉得是享受，政府不应该干预这个人的自由选择。弗里德曼还指出，一个人在一生中的消费是相当稳定的，每个时点差不多都是根据终其一生的“永久性收入”进行消费，到老了也会有钱花，包括有钱看病，根本不用政府操心。

但是，大部分经济学家不这么看，比如凯恩斯主义者就认为，个人消费是由个人或者家庭当时的可支配收入决定的，人都是短视的，不具有远见，有的人不能做到自己养活自己。他们认为，不是所有人都理性，能“合理”地安排自己的一生。人们的认识存在盲点和非理性，需要政府来强制地“帮助”他们，实行家长式的“父爱主义”，强制建立养老金，绝对必要。

另外，政府推行的社会保障具有全覆盖的特征，可以照顾到全社会的所有人，特别是弱势人群，具有共济性（人际转移）和公平性。这也是政府热衷干预养老事务的原因。这些原因也可以解释，为什么单单依靠个人储蓄来养老是不可靠的。

商业保险如何呢？商业保险可能存在逆向选择，保险公司追求的是安全和盈利，他们喜欢那些缴费时间长但享受保险时间短的人，也就是活得短的人，但是这样的人不愿意购买人寿保险；相反，缴费时间短而活得更长久的人，更愿意买人寿保险，而保险公司却不喜欢这样的人。于是，前者会逐渐从保险中退出，后者则蜂拥进入，保险公司的风险抬高，不得不提高保费，继之，上述进入和退出重复，直到保费高到参保人数过少，保险公司亏损成定局从而破产。所以，商业养老保险是不可靠的，此时，政府的强制就有必要。

强制保险的一个特点是强制缴费，形同税收，如果没有强制缴费，就会发生道德风险，反正政府不会丢下我们不管，何不年轻时多多享受，把自己赚的钱都花光，老了等政府养活自己，这也是政府干预养老的一个好借口：我们得为所有人负责。

碎片化的养老体系

中国的养老保险制度建设从1951年就开始着手了，到1956年分别建立起对城镇职工、机关事业单位的养老保险体系，他们通过缴纳保费参加养老保险，94%的职工参加，此后不断发展和改进，直到1966年。“文革”之中，各种养老保险制度被取消，改为国家养老和单位养老。

改革后，从1984年开始恢复社会养老，随着原来的国有企业养老保障模式的实际破产，改革步子加快，1991年国务院通过了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（俗称33号文件），1995年又通过了《关于进一步深化企业职工养老保险制度改革的通知》（俗称6号文件），这两个著名的文件，是中国养老保险制度重新建立的宣言书。

后来，又经过不断地磨合，发现问题，不断修正、完善、充实，到2006年11月1日，城镇职工的基本养老保险制度基本定型。

中国养老保险筹资的基本模式，是社会统筹与个人账户相结合，养老保险资金的来源是企业和个人的缴费，企业的缴费不超过企业缴费工资总额的20%，个人的缴费是个人缴费工资的8%。缴费工资的计算依据，一般是各地职工平均基本工资的60%～200%（两倍），最高不超过300%（三倍）。基本工资由劳动和社会保障部门认定。

企业缴纳的部分，在2000年之前，一部分进入社会统筹，一部分进入个人账户，个人缴纳的一部分进入个人账户，一部分进入社会统筹，互相交叉，眼花缭乱。2000年之后，企业缴纳的部分全部进入社会统筹账户，个人缴纳的部分全部进入个人账户。缴费年限为连续的15年（个人不能退保）。满足这些条件的人，可以在退休后按月领取养老金。

养老金由两部分组成，一部分是基础养老金，大约相当于领取养老金的上年度所在省级行政区域内职工月平均基本工资的20%，这部分由社会统筹支付，另一部分是个人账户养老金，是个人全部缴费额的一百二十分之一。

社会统筹账户里的钱不是属于特定的人的，而是属于一个区域内的所有人（区域的大小就是统筹的层次，也就是说每个退休的人，都有权从社

会统筹账户中领到部分养老金。现在中国的社保最高级别是省级统筹，过去的铁路、民航、金融等行业统筹已经转为地方统筹了）；个人账户里的钱，只属于缴费者个人，一一对应。社会统筹体现的是共济性，个人账户体现的是自我保障性和激励性。

世界上大体存在两种养老保险制度模式：现收现付制（Pay-As-You-Go）和完全积累制（Fully Funded）。现收现付制，就是所有正在工作的人都必须缴费，但是不为每个人建立个人账户，当年退休的人，可以领取养老金，但是退休者领取的养老金，不是退休者本身缴纳的，而是当年在职职工缴纳的养老保险。如果当年在职的人缴费不足支付（领用），则相应调整缴费率或者支付水平，保持两者基本平衡。在这种制度下，养老保险系统里基本没有结余的钱（但是也不排除个别年份会有少量盈余）。美国是采取这种模式的典型国家。美国采用社会保障工薪税的形式筹集养老资金，雇主和雇员各负担一半（无雇主的，自己缴纳全部），2003 年后，税率是 6.2%（加起来就是 12.4%）。退休后，每月可以领取养老金，领取水平取决于开始领取时的年龄、缴费年限等因素。

美国 1935 年开始设计社会保障制度（OASDI）时采取的是积累制，也就是完全的个人账户制，人们把钱存入个人账户，退休时可以领取本金和利息。但是，很快这个制度被抛弃了，因为经过 1929 年至 1933 年之间的“大萧条”，老年人原先积累的财富几乎化为乌有，而且个人账户资金，需要有专门的机构管理，保证保值增值，美国的老百姓担心这些机构会产生腐败，资金不安全，所以很快转而采用现收现付制。

美国的养老制度也存在种种问题，现收现付显然缺乏效率，著名的例子是一个叫芙勒（Ida Fuller）的妇女，她只缴了 24.85 美元的工薪税，却活了 99 岁，共领取 20897 美元的养老金！所以，是不是要放弃现收现付，改为积累制，一直在讨论中。不过至今的主流意见仍然是坚持现在的制度不动摇。上文提及，美国的养老金个别年份有盈余的，历年积累的盈余一般以信托基金的形式投资，如购买政府债券和股票，但是盈余毕竟有限，并没有改变现收现付的性质。

完全积累制，也称为“私有化”制度。采用完全积累制最典型的国家

是智利。在世界范围内，智利的养老体系算是成功的典范。积累制下，个人账户的钱可以投资，可以在未来传给下一代继承。积累制是有效率的，因为没有利益交叉和外溢，个人的养老水平取决于个人的缴费，与他人无关，而现收现付，在政府强迫之下存在人群之间利益的转移问题。积累制最大的好处是，对整个社会的储蓄水平没有影响，而现收现付制的强制，必然干扰个人的储蓄决策，降低储蓄率，储蓄影响宏观经济的衰荣，储蓄率过低对社会长期投资和经济增长都不利。

欧洲国家大都采用现收现付的制度，但是正在朝着混合型转变，也就是现收现付与积累制的结合。中国的社会统筹与个人账户相结合，表面看也是混合型，但实质却是现收现付。

到现在为止，中国的养老保险制度设计和改革，只是针对城市的企业和在职职工（有工作的人）。中国养老保险最大的问题，也是最大的特色是，不同人被纳入不同的体系。

机关公务员，不用缴费，也不领取养老金。退休后，仍然由财政支付退休工资。为什么连工人都改革了，公务员反倒不改革？一个原因可能是，公务员的名义工资不高，如果以名义工资为基础建立养老金体系，会大幅度降低公务员退休后的待遇，也许还不如“一般老百姓”，因为公务员的名义工资不高，但是包含各种名目的福利和待遇却是相当高的。也许还因为政策的制定者也来自机关，自己下手削减自己的福利，总是不忍的吧。但是，对公众来说，凭什么号称“后天下之乐而乐”的公仆们，在享受了几十年超高待遇之后，就不能吃点亏？但是，如果大幅度提高名义工资，以换取机关公务员同意缴纳养老保险，就需要把公务员工资之外的各种福利纳入工资，这当然会引起社会各方的抵制。所以，推进公务员养老保险改革，还是“任重道远”的。

事业单位养老改革已经开始几年了，但是阻力巨大，进展十分有限。事业单位是中国特有的一类机构，标准定义是：以社会公益为目的，由国家机关或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。全国大约有 3000 万人在事业单位工作，包括学校、医院、研究院所、文艺团体、新闻出版，等等。事业单位大体分为 3

类：行政性事业单位、公益性事业单位、经营性事业单位。

2008年开始，进行事业单位养老保险改革试点。2012年国务院决定对事业单位进行分类管理，养老改革试点只包括公益性事业单位，行政性事业单位比照公务员进行，也就是基本不动，而经营性事业单位在转制后将比照企业进行。改革的基本原则与企业大体相同，即单位缴纳不超过缴费工资总额的20%，个人缴纳缴费工资的8%。但是，难度在于，多年以来，事业单位职工都是干部身份，一切向机关看齐，观念不可能一下子转变过来，必然有抵触情绪。

城镇居民的养老保险改革启动最晚，2011年6月才开始城镇居民社会化养老保险的试点。16周岁以上的城镇非从业居民可以选择自愿参加，实行个人缴费加财政补助（作为基础养老金）的模式。个人年缴费分成10档：100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元。财政补贴的目的和水平，是让基础养老金达到每人每月55元的水平（2012年），其中中央财政对中西部地区实行全额补助，对东部地区补助50%，其余部分由地方财政补足。居民保险基本属于自我保险，没有激励性，参加人数不多。到2011年底为止，全国试点地区只有539万人参加，实际领取人数是235万人。

先前，养老保险从来不惠及农村（对于农村部分特殊群体的关照，是公共财政的福利救济类支出，各国都有，比如美国对困难家庭有食品券、老年医疗补助、住房补贴以及著名的AFDC等，但这不是社会保险的范畴，社会保险是全覆盖的），跟医疗、住房一样，农民在养老上也是自生自灭的。

农民对此并无抱怨，因为自古以来农民就没有权利意识，以为自己养老是天经地义的，这倒是符合自由主义经济学大师们的思想。农民的养老办法是养儿防老，其基础是家庭规模大、抚养系数低。如果不是实行计划生育，缩小了农村家庭的规模，农村的养老就不成问题，也不会引起重视。由于长期的计划生育政策，养儿防老变得不可行了，因为只有一个或者两个孩子的家庭，或者经济不富裕，或者进城打工，或者不孝顺，或者只有出嫁的女儿，根本不足以抚养两个或者更多的老人。

承包制后，部分地区流行“土地养老”，因为土地承包期较长，可以作为农民年老后连续收入的来源。但是，中国人均耕地只有1.3亩，虽然不缴农业税，但净收益微乎其微，甚至为负，根本达不到养老的硬性要求。

跟新型农村合作医疗改革相配套，从2009年开始，在全国10%的县市推行“新型农村养老保险改革试点”，基本模式是积累式的。建立个人账户，每个参保者每年缴费在100元、200元、300元、400元、500元中任选，有能力的村集体给予一定补助，各级财政为参保者补贴30~55元的补助。2011年，进展较快，全国共有约2000个县市参与试点，有32643万人参保，比2010年增加22367万人，实际领取待遇人数8525万人。每月可以领到几十块钱。人力资源和社会保障部曾经承诺，到2012年7月1日，农村养老保险实行全覆盖，也就是每个农民都被纳入养老保险体系。这与老的农村医疗保险（民政部设计，1992年开始，到1998年停止）相比是很大的改进了，因为老农保是一种纯粹的农民强制储蓄，政府不补贴一分钱，所以曾出现海南文昌县农民每月只能领到3元钱，还不够去县城来回的公交车钱的黑色幽默。[①] 这种笑话不独海南有，全国都差不多。

农民工养老是中国转轨时期的重大问题，全国有2.5亿农民工，相当部分不在户口所在地。他们的特殊性在于，在城里工作，但身份还是农民。现在各地名义上鼓励农民工自愿选择，按当地城镇职工的缴费办法参加当地的养老缴费，但是，农民工没有归属感，他们的流动性很大，很难在一个地方打工超过15年，达不到领取养老金的年限条件，缴了也是白缴；另外，如果在一个地方参保，又流动到另一个地方，接续手续繁琐，常常需要另起炉灶，所以一般选择直接取出来。农民工的养老缴费成了纯粹的瞎折腾。总体上，农民工还没有退休的，他们缴的所有钱都被转移到城里退休者手里去了，为维系城镇职工养老体系做了“贡献”。特别是在农民工多的广东省，其养老保险结余，很大部分就是农民工未领取的养

---

① 2009年8月25日《潇湘晨报》报道：海南省文昌市农村社会养老保险局发给农民余亚英一张通知书，上面写着：“您于1998年7月在我局参加农村社会养老保险，按规定从2007年9月起开始领取养老金，月标准3.0元。”

老金。

私营企业、外企、个体经营户，经常不缴、少缴、断缴保费，基本游离于养老保险制度之外，使本来就支离破碎的中国养老保险制度更加脆弱。

低替代率和个人空账

中国已经进入老龄化社会。2010 年，中国 60 岁以上的老人有 1.77 亿人，占总人口的 13.26%。大量人口退休，这些人绝大多数过去并没有为养老保险缴费，没有个人账户，他们的退休工资只能由正在工作的人们来负担。但是，在社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式下，法律上个人账户的钱只能属于个人，即使是社会统筹账户里的钱，也属于全体为之缴费的人，不容他人领取。

为解决燃眉之急，只能动用社会统筹甚至个人账户里的钱，有人的个人账户已经被“掏空”了，只是名义上有钱，这就形成了个人账户的“空账”，说白了，个人账户差不多只是个记账的形式。

有专家计算，截至 2013 年，中国养老金有 18.3 万亿元亏空![1]现在，正是 20 世纪 50、60、70 年代生育高峰时期出生的人在工作，整个社会的抚养比（用 60 岁以上的人口数，除以 16 ~ 59 岁正在工作的人口数）比较低，大约 4 ~ 5 个人抚养一个老人，基本可以承受。但是，估计到 2015 年，抚养比将突破 50%。同时，目前中国城镇职工养老保险的替代率（退休金除以退休前的基本工资）只有不到 50%，这也反映了中国养老保险体系的

---

① 著名经济学家，香港中文大学讲座教授郎咸平基本同意亏空 18 万亿元的说法，但是他个人认为实际亏空更多，是 22 万亿元。他提供了两种算法。第一，支出法：从 1997 年开始，地方开始用财政补贴养老金的，也就是说，从那时候开始，交养老金的人每年交的钱就被挪用了，这些人交了钱，但是这笔钱当时就被花了，所以也没存下来，也没留下来去投资产生回报，到 2013 年，一共是 16 年空缺。这些年按照现在的标准退休的话，一年要付 1.3 万亿元。这样，就折算到现在，空转的就是 16 年乘以 1.3 万亿元，就是 20 万亿元。第二，收入法：如果没人挪用我们交的社保基金的话，那么 16 年乘以每年 1.5 万亿元，足够存起来 24 万亿元的社保基金结余了，但是现在社保基金的账上只有 1.9 万亿元，可见亏空在 22 万亿元左右（见 2012 年 6 月 30 日广东卫视《财经郎眼》节目）。

脆弱平衡性和空账的必然性。

一般认为，如果替代率高于70%，就可以保证个人生活水准不下降，60%~70%之间，也可以基本保证个人生活，50%以下则难以维持生活。1999年之前，中国养老保险的平均替代率曾经达到75%，可以看到，最近10多年间退休大潮的来临。

目前，中国的机关和事业单位的退休职工的替代率在90%~110%，这几千万的高收入者，不缴保费，对社保体系毫无贡献，却用全体纳税人的税收养老，还达到超过世界最高水平的替代率，对整个中国的养老保险制度是一个负面的因素。

截至2011年底，全国的养老保险总体上是收入大于支出，有大约1.9万亿的盈余（总体盈余与个人空账并不矛盾，这是不考虑、不弥补空账才有的盈余），但是，因为统筹最高到省一级，部分省级区域的支出大于收入，只能由中央财政补贴。从2001年到2011年中央财政通过转移支付的方式补贴了1万多亿元。这并不是中央财政的额外恩赐，而是中央财政本来的责任。现在退休的职工，当他们开始参加工作时，主要在国有企业工作，政府对他们实际上是做了保障退休待遇承诺的，虽然养老保险制度进行了改革，但是政府不应该推卸这个责任，这关乎政府的信誉问题。

中国仅养老保险的缴费，就相当于职工工资的28%（单位20%，个人8%），在世界上处于最高水平的负担，几乎是美国的两倍，再增加的空间几乎为零。这么高的负担率，不到50%的替代率之下，还存在巨大的空账，昭示着中国养老金体系的巨大风险，空账是政府的隐性债务，迟早要补上。从趋势看，再过十几二十年，等生育高峰时出生的人退休后，隐性债务就会显性化，养老体系可能会崩溃，这不是危言耸听。

出路何在?

在短期，中国基本养老保险只能维持较低的替代率，而中国人有自我养老的传统习惯，在此时是个可以利用的优点。中国是居民储蓄率最高的国家之一，而居民储蓄的主要意图之一就是养老，这在一定程度上可以填

补替代率低造成的漏洞。同时，各级财政减少一般事务性支出，每年拿出1000亿~2000亿元的补贴是完全可能的，这个支离破碎的体系只能靠财政魅力支撑，才能渡过难关。

延迟退休，提高初次领取养老金的年龄，也是一个办法。中国在20世纪50年代就规定了男职工60岁退休，女干部55岁、女职工50岁退休的制度，当时中国人的平均预期寿命只有50多岁。今天，中国的人均预期寿命大于70岁，超过欧洲。美国、法国、德国、中国香港地区的退休年龄都在65岁左右，延迟退休是有可能的。

延迟退休减少了领取退休的人数，缩短了领取时间，增加了缴费人数和缴费金额，一增一减，效果十分明显。如果能把退休年龄提高5年，基本可以缓解中国养老保险的暂时困境。

但是，这打乱了人们一直以来的预期，人们工作的目的不是工作本身，而是享受生活，或者闲暇。退休是自主安排个人生活，享受自由时光所必需。退休过晚，精力不足，享受不了闲暇生活，生活质量会下降。中国人的年工作时数远远高于世界平均水平，加班加点是常事，对身体的损害严重。如果延长退休，无疑是一种折磨。国人的工作环境不尽如人意，强烈的等级意识过分强调服从，看“领导眼色”，人们已经受够了，这也是人们心理上抵触延迟退休的原因。

“此人之肉，彼人之毒。”有人不喜欢，也一定有人喜欢，如公务员，人们对权力都是迷恋而怕失去的，延迟退休，对官员无疑是特大利好消息，可以保持权力、荣誉不变，最好是永远也不要退。比较合理的办法是，公务员必须到时候退，其他人可以自愿选择。

企业补充养老保险（年金）制值得提倡和推广。在基本养老保险替代率低、个人账户空转之下，企业补充养老保险是必要的弥补渠道。基本养老替代率水平低下，正是发展企业年金的大好时期。经营情况良好的企业为职工建立年金，有利于吸引和留住人才，也是合适的激励手段。2004年，当时的劳动和社会保障部曾颁布过《企业年金试行办法》，对年金参加人员范围、资金筹集方式、职工企业年金个人账户管理方式等做出过具体的规定，年金采取个人账户的完全积累制。

全世界私人养老金规模巨大，是资本市场主要的机构投资者，如美国，政府对企业年金给予税收优惠。到2011年底，全国只有44900户企业建立了年金制度，参加职工1577万人，而当年全国参加基本养老保险的职工有28391万人，就是说，只有5.5%的人参加年金。如果中国要更好地发展企业年金，扩大覆盖面，必须在税收优惠（企业所得税和个人所得税）、年金信托制度、专业投资机构等方面做出更多的努力。

为了养老的长治久安，在修修补补的同时，中国必须继续改革养老保险制度。作为政府强制性的养老保险，最大的特点就是普遍性，所有人都有义务参加，没有商量的余地。比如美国，所有在职人员都必须缴纳社会保障工薪税，不区分公务员、工人，还是农民、个体户。跟商业保险的道理一样，只有更多的人缴纳保费，才有共济性，保证整个体系的安全。如果参保率过低，发生支付危机的概率就很大。

机关公务员、事业单位人员，理所当然应该加入养老保险体系，而且应该最先加入。30多年来，每当有新的改革举措，总是先试点，发现问题，然后再向全国推广，职工养老保险改革已经进行了快20年，所有问题已经充分暴露。所以，事业单位的养老保险制度改革不必再进行试点，机关公务员也没有任何理由等待，直接接轨现有职工养老保险体系即可。如果改革暂时不能让所有人受益，则全体居民都该承担代价，没有例外，尤其不能只让弱势群体承担改革之痛。

市场经济改革30多年来，中国农民贡献卓著，受益微乎其微；部分国企的工人承受了下岗、失业的艰难困苦；农民工，承受了巨大的身心痛苦和压力。唯有机关和事业单位，还是计划经济的那一套铁饭碗，这个铁饭碗是用全社会的牺牲维持的。按理说，机关事业单位的人都是自觉服从大局的人，这是进入这些单位工作的必备素质，即使因为加入养老保险个人利益有些损失（损失的部分也许本来就不是他们该得的），他们也一定会“愉快接受”，经得起“考验”的。

养老保险，不是不考虑一个人原有的工资和待遇，正常情况下，原来的工资高，退休后的待遇也应该高，这是全世界的惯例。这点正是机关公务员和事业单位人员主要的顾虑。这需要改革现在的工资制度，把部分合

理的福利待遇纳入基本工资，这样他们的缴费工资提高，从而将来的养老金也会提高。机关公务员和事业单位人员不缴纳养老费，是一种特权，因为不缴，将来还可以领到养老金；而农民不缴，则没有养老金可领。无论如何，特权是不该存在的。

农民养老缴费，是个中国特色的问题，现在的主流意见是，东部发达地区，以个人缴费为主；中部地区，个人部分缴费，以政府补贴为主；西部地区，政府补贴为主，个人可以不缴费。这个方案，貌似有理，但是有违社会保险的基本原则。正是因为不同人群存在差异，才有实行社会化养老的可能和必要，如果大家情况一样，则强制保险的必要性就下降了。

任何保险的原理都是熨平不同人之间的差异。农民和城镇职工的情况确实不同，可以采取一套单独的体系，但是不宜再划分为不同区域或者不同人群，可以以省为单位实行统一的缴费标准。政府的补贴是必要的，因为农村养老没有积累，很多老年人已经等不及。而且，这也算是对过去农民所做牺牲的补偿。中国农民一直在减少，未来10年，还会有1亿多农民进入城市，所以，政府的补贴是暂时的和可以承受的。同时，农民工的养老应在全国实现无缝结转，即使他们回到农村，也要连续计算缴费年限，给他们一个稳定预期。

现在社保基金多头管理，财政部（制定财务制度等）、全国社会保障基金理事会、人力资源和社会保障部（社保机构管理和收费）、地方税务局（收费）、银行（资金托管）都有相应的管理职责。其中，2000年设立的全国社会保障基金理事会最特殊，是国务院直属正部级事业单位，受国务院委托，管理运营全国社保基金。社保基金包括：中央财政投入的资金、国有股减持或转持所获资金和股权资产等，是中央政府集中的国家战略储备基金。一个养老金，多部门治理，各部门之间需要协调，免不了增加制度运行的成本。

所以，呼吁征收社保税，替代现在的缴费模式的声音不断，特别是财政部门一直主张征税，认为税收形式最规范。这是有道理的，美国就是用工薪税方式筹资的。如果用税收，那就是现收现付了，不用再去考虑投资运营和收益。如前所述，美国的养老金出现盈余也采取信托基金方式投资

政府债券，但是这没有增加政府养老金的支付能力，总体影响有限。

理想的模式是，要么通过征收类似美国社保工薪税实行完全的现收现付，强调公平和共济性，要么采用完全积累制，强调效率和自我养老。现在中国的问题是，既不是现收现付，又不是积累制，许多弊端由此产生。可是，任何改革都有路径依赖，不能不考虑历史和习惯，中国采用完全的现收现付是不现实的，目前的模式仍需延用。

“多龙治水”式的管理体系，叠床架屋，机构臃肿，需要付出较高的管理费用。比如全国社保基金理事会，2011 年共实现净利润 73 亿元，但是管理人员的报酬就多达 10 亿元！全国社保理事会内部设有办公厅、规划研究部、机关人事部、机关服务中心等与社保基金投资运营无关的部门。更有惊人的腐败，如 2006 年上海市共 100 亿元的社保基金，有 32 亿元被违规转给私企购买高速公路项目。所以，为确保社保基金的安全，需要各相关部门及时准确地披露财务信息，接受社会监督。

鉴于个人空账严重、替代率不断降低、养老保险体系安全性受到威胁等状况，主张地方社保基金投资股市，实现快速增值，是管理部门的强烈要求。但是，这是一种风险甚大的选择。从过去全国社保基金投资的成绩看，不是十分理想，从 2001 年到 2011 年，平均每年的收益率只有 8.4%，尽管某些年份收益率较高，但也有个别年份亏损，如 2008 年收益率只有 -6.79%。[①] 股市投资有风险，除非做庄，否则谁也不能保证盈利，即使从长期看也是如此。如果代表政府利益的、有巨大信息优势和特权的、庞大的社保资金入市，它唯一的目的又是赚钱，不搞内幕交易几乎是不可能的，这无疑增加了资本市场的风险，对其他投资者是不公平的，与证券监管部门一直倡导的保护中小投资者的目标也相悖。更重要的是，股市没有永远的赢家，一旦发生亏损，谁来负责？所以，社保基金无论赚钱还是赔钱，都不合理。股市赚钱，只是一种零和博弈，没有增加经济中的储蓄和投资，宏观上和根本上也不会增加政府的支付能力。

凯恩斯说：“跟潜移默化的思想相比，既得利益的作用是被夸大了

① 具体数字见全国社保基金理事会网站 http://www.ssf.gov.cn/。

的。”如果夸大机关公务员统一参加社会养老保险体系的阻力，一味顾及他们的既得利益，则中国养老保险制度的安全性和稳定性就是一句空话。孟子说：“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼。”无论是作为人民的“父母官”，还是作为“人民公仆”，公务员们都应该有这种自觉。真正要紧的不是既得利益，而是政策设计者的思想，全世界都是统一的养老保险制度，为什么我们就不能呢？

第七章　医疗

大部分疾病都有传染性，也就是“外部性”，所以，跟养老一样，看病也不完全是私人事务。尽管存在争议，但是政府的医疗责任是确定无疑的，而且还应该是主要的。过去，中国医疗体系的市场化“改革”矫枉过正，该是调整的时候了。

方向错误的“旧医改”

健康是金。现在中国人似乎变得富裕了，可是有病不看却成了某种“流行病”。去医院看病，是近20多年来中国老百姓最悲催的事。

2009年2月27日，卫生部新闻办公室公布《第四次国家卫生服务调查》的主要结果，其中提到：调查地区两周新发病例未就诊比例为38.2%（其中：城市为47.9%、农村35.6%）。经医生诊断需住院而未住院的比例为21%（其中：城市22%、农村20%）。这是卫生部的官方统计，与公众感觉有很大的距离。

老百姓把自己在医疗上面临的窘境，高度概括为“看病难”和“看病贵”。奇怪的是，在很大程度上，看病难和看病贵居然是多年医疗体制“改革”的结果。这个所谓的改革，从一开始就出现了方向性的错误，这种错误是对疾病性质，以及政府在医疗中责任的误解等因素共同促成的。

新中国成立后，全国曾建立起完整的医疗保障体系。1950年8月，第一次全国卫生工作会议确立了“面向工农兵、预防为主、团结中西医”的工作方针，逐步建立起由公费医疗（对干部）、劳保医疗（对工人）、合作医疗（对农民）组成的带有福利性质的全民医疗保障体系。

1978年改革前，这个保障体系虽然水平很低，但是覆盖全面，几乎无人遗漏，是真正意义上的“全民医疗”。整体经济改革开始后，从农村到城市，这个体系渐次解体。

解体首先从农村开始。改革前，在村社集体经济制度下，所有的农民（社员）都可以享受基本的医疗照顾。每个村子（村级单位）都有一个卫生所，有几个大夫，水平不高，叫“赤脚医生”，但是，小病小灾什么的也能勉强应付。小孩子们也能接受免费的免疫接种，现在年纪大的农民也许还会记得小时候接种牛痘的情景。合作医疗下，农民不用直接交钱，支撑免费医疗的经济基础是村集体的提留。

“文革”结束，农村率先改革，实行家庭联产承包责任制，后来就是“大包干”，农户取代原先公社制度下的生产队，成为独立的经济实体，集体经济名存实亡。没有集体了，也就没人出资，合作医疗的基础瓦解，农民从此就进入没人理睬的、完全自费看病的“新时代”。代替赤脚医生和合作医疗的，是更不规范的私人诊所，乡村医生多无正规的医疗资质证书。

常常在城里的大医院看到得了重病的可怜的乡下农民。其实，能进城看病的还是比较富裕的农民，大多数农民穷得小病不看，积成大病，只能等死。有人戏称：“有钱买棺材，没钱买药吃。”不是农民愚昧，而是长期遭际之后的理性反应。小病大病对农民而言都不便宜，花钱看病，钱花光了，病也许还没医好，不过是苟延残喘，为多活几天，死了却连棺材都买不起，那才是真丢人。生老病死如花开花落没人管的农民，必须给自己留个棺材钱，保证最后的一点尊严。最惨的是农村的婴幼儿，因为穷，没钱接受计划免疫，“身体是革命的本钱”，农村孩子，在起跑线上就输掉了。

承包制温饱了全体农民，乡镇企业、进城务工又富裕了部分农民。这种温饱和富裕是非常脆弱的，支撑的前提之一是不能生病，尤其是大病。而残酷的现实是，越是穷人，越缺乏营养，缺乏公共卫生知识，也就越容易生病。因病返贫的农民家庭，在全国农村比比皆是。

在农民自费看病10多年后，大部分城里人在医疗待遇上的田园牧歌式好日子也结束了。1992年，改革步子陡然加快，中共十四大确立了“社会主义市场经济”的改革目标。医疗卫生体制改革也顺理成章地加入到市场经济改革的大潮中来了，医疗开始了市场化的步伐，而且步子迈得太大。9月，国务院下发《关于深化卫生改革的几点意见》，提出“支持有条件

的单位办成经济实体或实行企业化管理，做到自主经营、自负盈亏”，这里的单位，主要就是医院。

既然上边已经发话，政策都大开方便之门，医院也不必再羞羞答答。医院都心领神会地把这个意见当做是“搞创收”的号角。这个举措，似乎与市场经济体制改革方向很合拍，既然别的领域都市场经济了，医院为什么独独不能呢？

过去的公立医院是纯粹的事业单位，实行财政差额预算管理，也就是医院不能赚钱，不能实行自负盈亏，如果医院的支出大于收入，有了亏空，这个差额由财政来弥补，如果收入大于支出，财政以后就减少对医院的资金支持。

医院自负盈亏后，就变成了企业。如果财政不给补贴或者减少投入，医院和医生的收入减少，医院就得自己想办法增加收入，此后医院的首要任务很明确，就是增加收入、赚钱，这叫“医疗产业化”。

医疗产业的“改革”源于财政压力。进入20世纪90年代后，由于分权化改革，民营经济蓬勃，国企经营困难，财政收入增速减慢，而支出却增加迅速，特别是从国企下岗的大量职工需要下岗生活费，企业关停并转也要花费大笔资金，出现了严重的财政困难，增收减支是各级政府的头疼病。哪些支出能削减呢？行政管理费不能减，这是自己为难自己，经济建设费也不能减，正靠它创造GDP呢，只好减少社会保障类支出。医疗市场化，就是在这个背景之下出笼的，正好可以借着市场化改革的名义粉墨登场。

后来有关部门又下发数个关于医改的红头文件，特别是1998年12月，国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，要求：城镇所有用人单位及其职工都要参加基本医疗保险，实行属地管理；基本医疗保险费由用人单位和职工双方共同负担；基本医疗保险基金实行社会统筹和个人账户相结合。这个文件，标志城镇医改的全面正式启动。我们把这一轮医改姑且称为“旧医改”。

不管多少文件、多少原则、多少精神，千言万语，旧医改就是一句话：提高个人承担医疗费的比例。

旧医改，只涉及城镇职工，也就是有工作单位的企业人员，并不涉及机关和事业单位，机关事业单位职工仍然属于公费医疗。而城镇居民（没有工作单位的人），基本处于自生自灭状态。

最大变化是，原来职工看病是“大锅饭”，都是实报实销，现在则是根据不同的缴费级别，享受不同的报销待遇，有高有低，总体保障水平较低，特别是那些经营状况不好的中小企业。大型国企和央企职工的保障水平较高，且有保证。

机关和事业单位也不是没有任何改动，对于普通的干部职工，个人也开始负担部分医疗费，只要到指定的医院看病，一般的自费比例是10%～20%，其余还是由财政埋单。但是，与企业职工不同，他们不用缴纳医疗保险。

机关和事业单位中，一定级别以上的人员（如司局级以上干部），则继续实行完全免费的医疗照顾。这部分人耗费了公共财政中医疗支出的大部分。原卫生部副部长2006年在中欧工商管理学院的一次演讲中就坦言，中国850万公务员耗费了绝大部分公共卫生资源，[①] 这在一定程度上验证了人们有关这个问题的传说。这些高级干部，看病有专门的医疗证、专门的医院和专门的医生，甚至还有专门的病房，这种病房叫做“干部病房”或者“高干病房”。[②] 北京几家最著名的三甲医院过去就有高干病房，这几年还在不断新建。这是医疗中的特权阶层。

企业职工与一般的机关和事业单位干部的待遇在名义上相同，只是因为前者没有财政兜底，保障水平不高，特别是大病，恐怕还要自费大部分。

大体上可以说，一定级别以上的机关和部分事业单位干部处于医疗制度中的第一世界，一般干部和部分国企以及央企的员工[illegible]，剩余

---

① 见殷大奎（曾任卫生部副部长）：《关于建立公平高效的卫生医疗服[illegible]》，[illegible] 新浪财经 http://www.sina.com.cn。

② 如2011年10月，历时两年建设的吉林大学白求恩第一医院新干部病房投入使用。新干部病房大楼总建筑面积5.6万平方米，设有省级、副省级、厅级及离休干部保健床位257张。该干部病房耗资4.8亿元人民币，内部配置全是国际顶级进口设备，只有副厅（局）级以上领导干部才能入住。

的人群是第二世界。所以，所谓看病难，是第三世界的人看病难；看病贵，是第三世界的人看病贵。第一世界和第二世界的人，既没有看病难，也没有看病贵的问题。

看病难的原因是医疗资源分布不平衡，大城市里大医院林立，高水平的医生云集，而小城市和乡村，医院硬件（设备和住院条件）不硬，软件（医生）更是一塌糊涂。医疗资源不均衡是老毛病了，据说当年，毛泽东有一次听取卫生部的工作汇报，听到医院都集中在城里时很是光火，斥责卫生部是老爷作风。

当“小地方”的人都跑到大城市来看病，跟城里的特权阶层争夺医疗资源的时候，他们肯定处于劣势，为挂号风餐露宿，排几天队，已经成为城里大医院的一道惨不忍睹的风景。

看病贵，是从 1992 年那个文件下发后开始的，既然医院的公益性不再被强调，医院可以大方赚钱，医院就可以购进大型医疗设备，医生就可以开大处方，护士们就可以过度使用耗材，而药价也开始飞涨了。

看病非私事

无论是农村合作医疗的不了了之和城市任意提高个人负担医疗费的比例，还是把大量人排斥在医疗社会保障体系之外导致看病难和看病贵，都是相关管理部门认识偏差，是对政府在医疗中责任的误解和放弃责任的后果。

政府在医疗保障上的退却，还曾经被看做是适应市场经济的某种进步。其实，这是对疾病性质和政府在其中应尽义务的误会。

有一种说法是，免费医疗，那是计划经济的产物，市场经济下，政府就不该再承担个人医疗保健的费用，自己看病自己付费，必须改变政府替个人掏钱看病的一贯做法，而改革的核心就是提高自费的比例。似乎自费比例越高，改革就越彻底、越成功。

无论是经济学理论，还是各国的医疗保障实践，都不支持医疗该自费这个说法。为自己的居民看病，是政府的责任和义务，这一点不能因经济

制度的变迁而更改。不管是计划经济还是市场经济，医疗的属性没有变，政府的责任也不该改变。

大部分疾病，从常见的感冒到乙肝，都有或强或弱的传染性。传染，相当于经济学上的外部性。所谓外部性，就是一个人的某种行为对另一个人产生了好的或者坏的影响，但是，这种影响是以非市场或者非价格的方式发生的。如果发生了好的影响，施加影响的一方无法向受益者收费，如果是坏的影响，受害者也无法向施害者要求补偿。好的影响是正的外部性，坏的影响则是负的外部性。

疾病的传染是负的外部性。比如“二手烟”对不吸烟的人就有伤害，但是，吸二手烟的人在非禁止吸烟的场合无权阻止吸烟者吸烟，更无法向吸烟者提起赔偿。原因很简单，空气的产权没有界定，属于公共资源，人人可以利用，不吸烟的人利用它正常呼吸，吸烟者也有权利用其吞云吐雾。公共资源的产权界定不清，往往是外部性产生的原因。

靠市场自愿交易，外部性是难以消除的，因为市场机制发挥作用的前提是产权清晰且交易费用较少。外部性，是市场机制失灵的主要表现。当市场失灵的时候，政府是可以也应该有所作为的。

2003 年，中国包括广东、北京等多个地区流行 SARS（非典型性肺炎，简称“非典”），这是可致命的传染性疾病，实际造成了多人死亡，引起社会一定程度的恐慌，学校停课，商场关门。当时对病人采取强制且免费治疗，由政府买单，对控制 SARS 疫情传播起了明显的作用。试想，如果不是政府买单，任由感染者自理，SARS 病毒感染者或者无钱医治，或者因其他原因在街上游荡，将是何种后果？这是极端的情况，不过道理却是不错的。

所以，人得了病，看病并不是私事，起码不完全是私事。更不必说，得了病还影响工作、影响他人。特别是，孩童时期的严重疾病会影响其一生的成长和前途，有些普遍性的传染性疾病，如果不在孩童时期消灭，会降低一代人甚至数代人的发展水平，势必贻误整个国家的前途。所以，美国在克林顿总统时期，就通过了一个名为“伟大头脑”的计划。

儿童免费接种疫苗是各国普遍的做法，是一种长远的战略性考虑。而

中国在最近几年才实现卡介苗、乙肝疫苗、脊灰糖丸疫苗、百白破疫苗、麻疹/麻风疫苗、乙脑减毒（灭活）疫苗等几种疫苗的免费接种；而水痘疫苗、肺炎疫苗等的接种还要自费，这是令人遗憾的。

除了外部性外，政府应对医疗负责的理由还有，因为信息不对称导致的商业医疗保险市场存在逆向选择和道德风险。

在面临风险的时候，个人会想办法规避风险，买保险就是这样的办法。得病对个人有极大的不利影响，可能导致家庭破产，所以，在政府完全放弃责任或者承担责任严重不足之下，个人一定会购买商业医疗保险。对保险公司来说，有效率的做法是，区分不同疾病风险的个人，对于风险高的收取高额保费，风险低的收取低额保费。但是，保险公司不可能准确判断投保者的风险。体检不失为一种办法，可是，体检需要支付成本，保险公司自然不愿意付费，而且即使做了身体检查，也不能完全确定一个人罹患疾病的风险有多大，因为健康检查有不同的深度，体检项目越多，发现疾病隐患的几率越大，但是花费也越高。在现有医疗诊断技术下，再细致的检查也会有遗漏，不可能检验出所有隐患。所以，保险公司不提供体检服务，而是个人主动提供健康信息。越是有严重疾病隐患的人，越是喜欢隐瞒风险，保险公司只能听之任之。于是，保险公司对所有购买医疗保险的人收取相同的保费。这样，经过一定时间之后，那些身体最健康的投保者发现，只是交钱却没有任何回报，于是选择退出。当最健康的人退出后，剩余人群的平均风险上升，保险公司从盈利角度考虑就要提高保费，于是，那些仅有小毛病的次健康的人选择退出。经过这样的多轮博弈，最后剩下的就是那些风险极高的人。此时，保险公司会破产关门。保险公司本来喜欢风险低的人来投保，结果却是风险高的人更愿意买保险，这就是逆向选择。

买了商业医疗保险的人，因为有人报销医疗费，就可能会放任那些可能导致疾病发生的不良行为和嗜好，比如酗酒、不运动等。虽然身体是自己的，但是，人是利益导向的，就一个大的人群来说，只要保险降低了医疗费用，就跟一般商品价格降低一样，放任对保险公司不利的行为。这就是道德风险，或“败德行为”。

逆向选择和道德风险是必然发生的，当这两种情况严重后，商业医疗保险就会崩溃。所以，从商业保险市场无效的角度，政府必须介入个人医疗保险事务，为居民买单。

除上述两大原因外，政府应该承担看病义务的一大原因，是看病还涉及公平。如果有钱人才能看得起病，没钱的人只能小病养成大病、大病只能等死，那么这个社会还有什么温暖、公平可言？因此，每个社会成员都应该得到大致相同的医疗照顾。

实际上，世界上多数国家都为其居民提供免费或者基本免费的基本医疗照顾，只有20多个国家的居民自费看病。[1]

中国政府为居民的看病花费水平远远没有达到世界平均水平。2010年至今，政府的医疗投入在整个医疗费用中的比重大约是25%，政府的医疗支出占GDP的比例，虽然比20世纪90年代末期最低时的15%有了较大的提高，但是，与其他国家比较仍属过低。比如医疗保障水平较低的美国，2003年，政府支出占全民医疗花费的比例为43%（商业保险为35%，个人直接付费只有17%，其余由慈善机构等支付），而同为发展中国家的泰国这一比例是56%。印度政府2012年宣布，对所有公民实行免费医疗。

美国医改的启示

美国的例子很能说明问题，可以用于说服那些认为医疗就是私人事务、政府可以不负责任的人。

美国医疗制度大体包括两部分：一部分属于财政的扶贫类支出，即“老年医疗保障计划”和医疗救助；一类是强制的医疗保险（当然还有商业医疗保险，不在我们讨论范围内）。

美国对65岁及以上的老年人提供两种医疗保险，一种是住院保险（HI），支付给医院，实行现收现付制，由正在工作的人缴纳的社会保障工薪税支付；一种是补充医疗保险（SMI），由一般税收支付，购买的是医生

① 2012年1月23日，上海东方电视台的《东方直播室》播出的节目《医患关系怎么了》，中国工程院院士、上海第九人民医院的戴尅戎如是说。

的服务。此外，美国政府还为低收入和贫困家庭，包括贫困的孕妇提供医疗救助（Medicare）。

对于65岁以下的人，采取征收社会保障工薪税（雇主和雇员各负担1.45%，共2.9%）的方式。到2010年，美国大约83%的65岁以下的人口参加了这种强制医疗保险。

美国医疗保健系统最大的问题是，有约17%的人（大约4100万人）没有购买任何医疗保险。这里要澄清一个误会，以为没有医疗保险的人就要自己交钱看病，实际上不是这样。在美国，那些没有医疗保险的人可以享受大量的免费医疗服务，主要由医院提供，医院提供免费服务的资金来源于其他缴费者。因此，美国医疗保险的问题是覆盖面小，美国是发达国家中唯一没有实行全民医保的国家。

奥巴马（民主党）总统2010年提出《平价医疗保险法案》，要求到2014年，（几乎）所有人都必须购买医疗保险，否则将被罚款。因为只有全民缴费的广覆盖，才能确保整个医保体系的安全平稳运行。

但是，共和党控制的26个州，却以奥巴马干预人们的自由选择、违反宪法为由，将奥巴马的法案提交美国最高法院接受违宪审查。最高法院经过慎重考虑，5票支持、4票反对，认定奥巴马总统的法案没有违反宪法。美国的全民医保即将实现！这是"美国人民政治生活中的一件大事"，因为美国号称自由资本主义国家，政府尽量不干预私人生活和市场机制，所以，尽管多位总统都想实现全民强制医疗保险，但终究因为政治原因而失败，在这个意义上，奥巴马总统在医保上的胜利是划时代的。

美国医疗制度对中国的启发是，政府以一般税收支付的医疗费用，也就是"公费医疗"，主要保障的是特殊群体，即低收入者和贫困家庭或者孕妇，而"正常人"应该用缴纳医疗保险的方式，解决医保的费用支付问题。

严格说，中国政府不是没有尽到医疗的责任，只不过是，中国的公费医疗主要用于机关和事业单位的干部。而机关事业单位，恰恰是最不需要公费医疗的。公费医疗首先要对弱势群体进行医疗照顾。

美国的医保改革历程说明，不能教条地理解市场和政府的作用范围，更不能以全民医保存在低效率和浪费就反对政府在医保中的作用，这好比

是从来饿肚子的人，指责肥胖的种种害处。

公立医院的腐败

患者去医院看病，患者和医生、医院之间存在严重的信息不对称。医生是高度专业的职业，诊病治疗是高度技术化、专门化的工作，患者若不是专业人士，根本没有选择权，只能完全听凭医生和医院的处置。

中国医院的过度医疗尽人皆知。据说外国人以及中国港台地区的人士，在我们的医院看到成群结队的打点滴的病人很是费解，因为按照常识，能吃药打针的就不必打点滴，而在我们这里，打点滴已经成了家常便饭、群众运动。

有人戏称，在美国买枪很容易，买抗生素很难。但是在中国，抗生素很容易买到，抗生素滥用现象严重。中国抗生素使用率高达74%，造成的恶果是人群的细菌整体耐药率高达45%，已成中国人健康的公害，除了每年全国因此浪费800亿元的医疗费外，还造成8万人死亡![①]

2005年中央电视台《东方时空》栏目以《天价医疗费纠纷》为题，报道了哈尔滨医科大学附属第二医院与某患者的医疗费纠纷，该患者在67天花费550万元医疗费，更有一天内输血83袋、输盐水106袋的记录。随后该栏目又以《天价医疗费不是个案》为题，报道了深圳人民医院对一患者在4个月内收费120万元，一天内抽血26次，一天内抢救60次、成功59次的个例。

这些医院拍案惊奇，是中国医院特殊的收费结构和医院的腐败共同作用的结果。

患者去医院，医生见到病人后的习惯动作是开单子检查，不管啥病，动不动就CT、核磁共振。病人拿着各种检查单子，上下楼缴费、找检查室、排队，半天时间很快就过去了。医生还说这是对病人负责。

为什么有这么多检查呢？因为医院花大价钱买了医疗设备，设备是诊

---

① 见《中国青年报》2009年1月12日的报道：《中国抗生素滥用每年致8万人丧生，年损失800亿元》。

病的技术手段，医疗设备越先进，诊断越科学可靠。可是，检查是没有止境的，医生作为专业人士，其职业素养要求他们知道什么检查是必要的，什么检查是可有可无的。但是，如果医院面临经济压力，设备的利用率一定很高，可检查可不检查的尽量检查，完全不用检查的，也可以检查。

2012 年上半年，深圳市逮捕了 13 家大医院的 16 个高管，包括院长以及科室主任，他们涉嫌在医院设备购买中获取不当利益。虽然医院购买设备必须经过政府采购，但是，医疗设备是专业化的设备，采购的指标决定权在医院，也就是在院长和相关科室主任手里。招标虽然形式严格，但是，设备代理商和医院背后的交易不可避免。比如设备代理商按照院方的意思，在自己的设备上增添某些特殊的功能，就能排挤掉其他投标者。院长和相关科室主任的这种指标权是可以换取利益的，一台 CT、核磁共振机动辄千万元，利益交换的空间很大，这是院长和科室主任的腐败。

最让人诟病的是以药养医，这是中国特色的医疗体制造成的。医生在全世界都是高收入群体，这是因为医生在人力资本上的投入几乎是最大的。成为一个医生，首先要读四五年大学，年轻一点的大夫起码是硕士或者博士，那就需要七八年时间，读了这么多年的书又经过各种严格考核才有了当医生的资格。另外，医生还是高风险的职业，一旦诊断或者手术失误造成病人重大损失，医生就要失业。所以，在医生工作期间，其收入必须足够高，弥补其人力资本的投资和可能的风险代价，没有高收入，不足以吸引人做医生。

中国医生的尴尬正在这里。政府相关部门对医院的挂号费、住院费、诊疗费有绝对的定价权，医生的复杂劳动的价值没有体现在其正常工资收入中。对于医生来说，如果规规矩矩地开处方，收入就没有保证。医生也在社会中生存，压力也很大，必须靠开大处方，既开必需的药，更要开贵的甚至不必要的药，然后拿提成，才能勉强过上跟医生身份相称的生活，不枉寒窗之苦。

公平地说，医生开大处方，并不是真正意义上的腐败。人们常常指责医生没有职业道德，可是不带偏见的话，就应该承认，相对来说医生是社会各行业中最具有道德素质的一个群体了。所谓“医者，仁术也”，因为

如果他们不遵守基本的职业道德，将立即造成直接的、严重的后果。而其他行业，即便腐败，后果也不见得有这么直接。

在药品这个环节，腐败的不是普通医生，而是药剂科负责人和科室负责人。医院进什么药，是由他们决定的。对医院来说，最有利可图的是新药。因为药品价格是受政府严格控制的，医院可以加成，但是加成比例也是政府控制的，一般是15%。关键是提高加价的基础。

药有新药旧药之分，旧药的价格基本是固定的。但是，为了鼓励研制开发新药，对新药的定价要宽松得多。可是，真正意义的新药是最新医学研究的成果，以国内研发的水平，不大可能研制出很多的新药。可是，改个名字、改变一点成分，特别是“研发”一种新中药非常简单，把旧药打扮成新药，这种“创新”是药企的拿手好戏，所以，中国的药厂数量、每年的新药数量都是世界第一。在中国，对这些所谓新药，是按照金融产品来运作的。起个新名字，然后找大牌明星做广告，再找专门的市场公关人员（神通广大的医药代表）公关医院的药房主管、科室主任。各种高价的新药就是这样流入医院，最后推销给患者的。据说行内的规矩是，成本10元的药，到医院就是100元。

药品审批过多过滥，助长了药监部门的腐败。原国家食品药品监督管理局局长郑筱萸，草率启动全国范围的统一换发药品生产文号专项工作，经后来抽查发现，部分药品生产企业使用虚假申报资料获得了药品生产文号的换发，其中6种药品是假药。郑筱萸利用职务便利，接受请托，为8家制药企业在药品、医疗器械的审批等方面谋取利益，收受款物合计649万余元，被判处死刑。从郑筱萸的作为，能窥见原来中国新药审批之草率和混乱。

除了设备和药品，还有耗材上的腐败。耗材就是注射器、吸痰器、排尿管、胃管。耗材也是集中采购的，不过，集中采购最多影响的只是价格。但是，耗材的使用量不是集中采购能决定的，有使用量决定权的是主刀的医生、护理主任和护士们。比如广州南方医院护理部主任仅仅在一个耗材上一年就能收到120万元。[①]

---

① 见《广州日报》2012年6月22日的报道：《南方医院商业贿赂案涉120多万 3名护士长被查》。

是该给中国的医院看看病了。

新医改

2009年中共中央国务院发布《关于深化医药卫生体制改革的意见》（以下简称《意见》），国务院通过《医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011年）》，这标志着新一轮医改的正式启动，也表明，上次所谓医改的错误方向开始得以纠正。这是值得欢呼的。

但是，因为政府行为的前后反复，医疗体系内部形成了盘根错节的不同利益集团，在现有制度框架内，几乎难以撼动它们。改起来，动辄得咎，牵一发而动全身，需要十分谨慎。

在这个《意见》之后，3年多来，大体上做了三项工作：

一是加大了政府的投入，仅2009年到2011年，中央财政就增加了3318亿元的医疗支出。

二是把基本医疗卫生制度重新作为公共物品，明确由政府提供。基本医疗覆盖面扩大，截至2012年初，有12.8亿人加入了基本医疗保障体系，覆盖全部人口的95%，其中农村新型合作医疗（简称“新农合”）参保农民达8亿多。参加新农合医保的个人每年缴费300元，政府补助240元。职工医保、居民医保、新农合最高支付限额大于6万元，住院费用支付比例，城镇居民医保大于70%，新农合达到75%。

三是建立了基本药物制度，明确提出解决以药养医问题，实行医药分开，以及进行公立医院改革，吸引各种资本进入医疗领域，形成竞争办医疗的格局等。

从数字上看很亮丽，但是，新医改最多只是一个框架，实际保障功能还处于杯水车薪层次，仅有这些是不够的。《意见》中的提法是很有趣的，叫“医药卫生体制改革”而不是“医疗改革”，确实，体制结构问题才是根本。医疗保障既然是一项公共事务，首先要做到制度公平。

第一，政府一般财政支出支持的医疗费支出，也就是公费医疗，首先要保证最低收入者和最急需人群的需要，而不是机关公务员和事业单位人

员的需要。当前，主要补助新农合，以及用于基层医疗卫生体系的建设；停止用公费医疗支出建设所谓的“高干病房”；为缓解医疗资源的地区不均衡，应停止建设中心城市的医疗基础设施，避免医院在中心城市扎堆，继续产生“马太效应”。

第二，所有人，包括机关公务员和事业单位人员都应该与职工和农民一样缴纳医疗保险，避免因为公费产生过度医疗（公费医疗是过度医疗的重要原因之一，因为价格趋于零，导致医疗需求过分扩张，一人公费医疗、全家吃药的情况不在少数）。850 万人享受奢侈的医疗待遇，对和谐社会是一种挑衅。

第三，通过收取医事服务费增加医生收入，“高薪养廉”。对于常见疾病，制定具体翔实的诊疗方案，尽量减少医生和医院的裁量权，减少不必要的检查，避免开大处方；取消医院对药品的价格加成（北京市在 2012 年 7 月已经开始试点取消药品加价 15%，代之以收取医事服务费），最终医院不再办药房；严格审批新药，降低药品价格。

第四，严格药品监管部门的监管责任，避免“假的新药”再问世。

第八章　住房

住房是“新三座大山”之一。房价高不高？为什么高？政府的住房责任是什么？如何才能“居者有其屋”？住房问题，不单单是经济问题，它凝聚了中国经济、社会的所有矛盾。解决住房问题，必须从制度变革入手。

房价为什么高？

十几年来，房地产市场和房价始终是街头巷尾百姓议论的话题。房地产在宏观上关乎中国经济增长，实践证明，没有哪个行业比房地产业更能拉动中国经济；房地产在微观上连接着民生，房子是绝大部分人一生最大的财产投资品，每个人都渴望拥有自己的房子。

经济学家、投行专家、平头百姓，似乎人人都是房地产专家，都喜欢预测房价。有的年年诅咒房价腰斩，他们声称，中国房价泡沫严重，迟早崩盘，为此经常获得喝彩声。似乎他们代表了民意，是为平民鼓与呼，可是凡是相信他们的人，没有不后悔的；也有人认为中国的房价不高，长期看，还得上涨，他们常常受到攻击，被认为是“人民公敌”，可是，他们似乎总是正确。

2006 年以来，出现了一个描述房地产和房价的热词“北上广深”，即中国房价最高，对其他城市的房价有标杆意义的四大城市：北京、上海、广州和深圳，也称“一线城市”。关于房地产和房价的争论，多以这 4 个地方为热点。

2009 年以来，北京核心城区（四环以内）、上海核心城区（中环线以内）、深圳市区（关内）的房价，均约每平方米 3 万元人民币，广州市核心城区约为每平方米 2 万元。

这样的房价高不高？那就要看用什么标准来衡量了。如果用房价收入

比，则每平方米两三万元的价格肯定是太高了。以北京为例，北京市职工的平均工资，同期大约是每月3000元。一个月收入3000元的普通人，如果买一套100平方米的普通住房，大约需要50～80年。

有好事者半认真、半玩笑地计算了一下，如今在京城买套普通住宅，农民要从唐朝开始种地（3亩），工人从鸦片战争时开始做工，小偷要连续作案1万次，而“失足妇女”要从18岁“工作”到42岁以上，还必须要不吃不喝、无休无眠。如此，房价确实超出了“劳动人民”的购买能力。

有人说，中国房价有其特殊性，那么哪个国家的房价没有特殊性呢？价格终究是经济理论可以解释的，最终还是由供求决定的。

先看需求，需求（者）也就是买房者这一边。

房价高也好、低也好，都是人们买出来，不是说出来的，这种购买还是自愿的，没人逼迫，是买家最后推高了房价。房价这么高，还有人疯狂买，这说明买房的人是真的有钱。

有钱的当然只是一部分人。从一开始就说改革的最终目标是实现共同富裕，但是，具体路径是先让一部分人富裕起来，然后再带动其他人。到今天，一部分人富裕的目标已经实现，而且是超额完成了任务。

第一章中提到中国的收入差距以基尼系数衡量，多个严肃学者的研究均认为此系数超过0.4的警戒线，接近两极分化的边缘。《财经》杂志2007年第11期的文章《灰色收入与居民收入差距》中提到，根据官方公开资料计算得出的结论是：2004年全国城乡居民人民币储蓄存款余额约12万亿元，人均9200元；5%的高端储户（约5000万人）占储蓄存款的59%；最高收入1%的储户约占储蓄存款的33%。

中国的GDP世界第二，比日本还多。日本人有钱是世界常识。GDP，从收入的角度就是一国居民的总收入。如果中国的GDP比日本还大，这么多的总收入如果只富裕一部分人，那这些人比日本人还要富裕，如果收入差距足够大，那么中国必然会出现一个极端富裕的人群。

在美国、欧洲、日本，包括中国香港的最豪华的购物场所里，都能见到来自中国的消费者，过去这些地方最大的客户群可能是日本人或者中东的王子们。现在，中国的有钱人动辄就买几十个爱马仕、LV等。奢侈品

购物中心的店员们，为了招徕中国客人，必须得学两句中文。金融危机之后，全球的奢侈品市场萎缩，而中国的奢侈品市场却丝毫不受影响，还扩大了销售规模。无论是豪华跑车，还是名牌手表，无论是天价的茅台、拉菲，还是古董字画玉石，有钱人买起来，连眼睛都不眨一下；更不必说那些奢靡的会所，一掷千金的盛宴了。

总之，这些先富起来的人富裕得令全世界咂舌。富人并非高枕无忧，相反，富人最恐惧的是财富贬值，而避免贬值就只能靠投资。

投资投什么？在中国，大部分赚钱的营生都是特许经营的，只允许国企或央企做，比如石油石化、金融保险、邮政通讯，等等。老百姓，包括富人，他们的投资渠道只剩下几项：股市、房地产、黄金、珠宝玉石、古董等。

股市有风险，入市需谨慎。也许是股市有时候真有赚钱的机会，比如2006 年到 2007 年上半年，股票只要买了就涨，傻子都能赚钱。但好多人对股市的风险认识不够。从 2007 年下半年开始的几年，股市一路下跌，80% ~90% 的人都亏了钱，这时候，人们才知道股市确实有风险，入市确实必须谨慎。股市的风险何来？

有上市公司作假，“男扮女装”，也有外部因素，如欧美股市的影响，但是，政策的风险才是最大的。2007 年股市最高点，沪市涨到 6124 点，但是，短短几个月后就迅速跌落到 1644 点，有人戏称，一夜回到大清王朝(1644 年清军入关)。是什么力量在尽力把股市往下拉？人们发现，监管部门采取了多项措施打压股市，如增发大盘股、股权分置改革等，而压倒股市的最后一根稻草是印花税。财政部某天半夜 12 点突然在其网站宣布，提高股票交易印花税。好像有某种力量很不满意股民在股市里挣钱。从那以后，股民们对股市的热情似乎就再也没有像以前那么热烈过，有钱人，更是逐渐远离了这个伤心之地。

2001 年到 2010 年，是黄金投资的 10 年，黄金价格一路上扬，收益十分可观。可是，历史地看，黄金有 10 年的牛市，也有二三十年的熊市，比如从 1980 年到 2000 年，黄金价格就一路下滑。影响黄金价格的因素比股市还多还复杂，比如各国央行的黄金储备战略和决策，美元的强弱，石油

等大宗商品的需求，美国的经济状况等，这些因素，世界上几乎无人能准确把握，一般投资者根本没有能力进行预测。所以，即使在黄金10年里，赚钱的人也不多。有钱人，即使有心，也不敢轻易触碰黄金，包括黄金衍生品，如纸黄金、黄金期货等。

盛世古董，乱世黄金。目下自然是盛世，古董市场异常活跃，一下子冒出那么多的稀世珍宝、珍奇物件，看电视上的鉴宝类节目有多红火就知道了。走进文物古玩市场，随便拿起一个小玩意，问问价格，立马让你“石化”。自然有不少人发了财，进入市场早的，利用别人辨别真假的时间差，浑水摸鱼的是多数。哪里会有那么多的宝贝呢？钱太多，无处可去，一部分跑到这里，催生了古董或者假古董市场的活跃，泡沫惊人。好在，大部分人在上当受骗之后理智多了，毕竟这个市场信息不对称严重，市场过于狭窄，流动性差。

“错误和挫折教育了我们，使得我们比较聪明起来了”，股市和其他市场的风险和失败，让富人们把钱大量投向房地产。

过去的住房实行的也是计划经济，不是买房，而是等着分房。机关事业单位和城镇职工，也就是“政府的人”，都有资格享受政府提供的公房。能不能住上房、住上什么样的房子，取决于一套打分的程序，谁的分数高，谁排前面，排好了顺序后就是等待。权重最大的一项是职务，比如在机关，基本上就是位高者先得。那个时候，如果没有户口或者单位，任你再有钱，也不可能在城里拥有自己的房子，身份把人挡在门外。

1998年开始，城镇住房制度改革，取消实物分房，实行货币化分房。这是一种进步。一直以来，每个人的工资要扣除一部分作为建房基金。有人可能一辈子都在贡献，可是因为分数低，一辈子也没住房，跟父母挤在一起。在北京、上海，原先经常看到老少几代挤在一间破旧小房子、阁楼里的情景。货币分房，就是政府不再为有购买能力的人建房，改为由市场供应，政府通过建立公积金制度，进行金融方式的支持。在这个意义上，把这个改革叫住房市场化，也是说得过去的。

同时，虽然户籍制度还起作用，但是，农民进城、跨区域的流动已成为普遍事实。富裕起来的人，当然喜欢往大城市去。住房制度改革为外地

人，包括符合条件的外籍人，在大城市买房扫清了最后的障碍。

以北京市为例，北京的市区被界定为五环以内，在这个区域内，要有党政机关、部队、事业单位、大中小学、绿化、消防、公园等公共用地，可供建设住宅的用地是有限的，供求差额巨大。当本地人和外地人，甚至全世界的人都争相来北京买房的时候，房价上涨是必然的。什么温州炒房团、山西煤老板炒房团的故事，虽多为演绎出来，但也不是没有一点由头。

从1998年到现在，可以说，凡是买了房子的人，没有后悔的，如果说有后悔，就是后悔买得晚、买得少；凡是没有买的，都悔不当初。榜样的力量是无穷的，事实胜于雄辩，只有买房才能保值增值，是富人们的共识。

房价涨得最快的时期，是2008年年底到2009年上半年。2007年之后美国发生金融危机，中国被迫采取凯恩斯主义的救市行动，也就是积极的财政政策和“适度宽松”的货币政策，4万亿的财政刺激计划和9.6万亿的天量信贷（2009年），共同推动造成流动性泛滥。流动性泛滥的直接后果就是资产价格的上涨，包括住房。同时，出口急剧下滑，人民币升值，做实业赚钱太难，实业家们把工厂卖掉，拿着钱进到房地产领域。有统计说，中国富人平均拥有3套房子，价值占其全部资产价值的70%以上。

还是以北京为例，在2009年5月之前，北京四环以内的房价每平方米大约只有1.5万元左右，到了下半年就翻番了，1.5万元的单价只能在昌平等远郊区县买。在2009年上半年买了房和没有买房的人，就是“冰火两重天”的生活，几乎是城乡差别，两个阶层。

当然，即使是钱不够多的人，只要抓住机会借助银行抵押贷款，也能实现住房梦。在2009年早些时候，买房的首付只要20%，利率还可以打7折。这部分人被称为“房奴”，因为其后的大部分收入都要交给银行还贷款，不过，他们是痛并快乐着的。房价在上涨，房子在升值，他们的总资产可以增加。

当然，富人热衷买房置地，也有文化上的原因，安土重迁、安居乐业、居者有其屋，都是农耕民族的文化基因。这一点，西方人却是喜欢迁

徙的，美国就是英国人向新英格兰进军的结果。所以，中国的房地产和美国房地产可比性不大，不能以美国房地产或者日本房地产泡沫破裂，就说中国也存在泡沫，也要破裂。

再说供给。供给方既有房地产开发商，也有政府。

房价在短期取决于需求，在长期，也就是趋势上取决于供给，因为长期竞争比较充分。如果某个行业赚钱多，人们蜂拥进入，而赔钱了，人们蜂拥退出。所以，房价在长期反应的是成本。

房子的成本包括三部分：地价，也就是开发商拿地的成本；建安费，建筑安装等的支出；税费，政府各部门收取的税收和其他费用。

从供给角度，在正常情况下，房价就是以上三项成本，再加上开发商的利润。如果房价长期上涨，一定是成本过高造成的。

成本的第一项是地价。地价就是土地出让金。在住房改革前，房子都是政府盖的，上地是通过免费划拨方式获得的。改革后，开发商一律在国土资源部门主持下，通过“招拍挂”，也就是招标、拍卖、挂牌方式取得土地开发权。拍卖的资金，也就是著名的“土地出让金”，进入地方政府的财政专户。

中国的土地是两级所有，农村土地是村集体所有，城镇土地是国有的，只有国有的土地才能进行开发建房，集体土地必须先转成国有土地后才能拍卖。

尽管法律规定城市土地是国有的，但是，其实际的所有者是地方政府。据说，地方政府靠卖地筹集资金是受了香港政府的影响，土地出让收入正是港府的主要收入之一。城市土地，具有稀缺性。伴随城市化过程，农村人口向城市流动，小城市人口向大城市流动，最后就会出现超大城市。就目前来说，中国出现的超大城市还不多，将来势必出现真正的超级大都市。城镇化和人口流动，是造成地价进而房价高的基础性因素。

2010 年全国地方政府的土地出让金总收入是 2.7 万亿元，2011 年是 3.15 万亿元。有 87% 的地方财政对土地出让金有强依赖的特征。何以如此?

跟中国的税收制度有关。中国现行税收制度是分税制，大的税种大部

分是中央税，地方税基本是小税，可是上边请客、下边买单的事情却繁多。地方政府要发展地方经济，经办地方各项事业，诸如教育、医疗、环保、消防等，地方做的是无米之炊。这还不算，长期以来，政府以经济建设为中心，追求经济增长是某种政治任务。如果不能完成经济增长指标，也就是GDP增长率，地方官员是没有政治前途的，所谓“官出数字，数字出官”。虽然有时也强调说，不要一味追求经济增长速度，不要把经济增速作为考核地方官员业绩的唯一的、主要的指标，但是，这不过是说说而已，地方官员如果真的相信这种说法，就太天真了。

所以地方政府面临的问题有两个：自己能用的资金、高的GDP。唯一能“一石二鸟”满足地方政府愿望的产业只有房地产。一方面，卖地可以获得土地出让金，有属于地方自身的收入；另一方面房价就是GDP的一部分，房价越高，GDP就越多。所以，地方政府和开发商是现行体制下的双赢利益共同体。这也可以解释为什么房地产低迷时，地方政府那么积极地帮助开发商，比如2008年底；以及当中央政府对房地产进行“调控”时，执行总是很不给力，比如2010年以来。

成本的第二项是建安费。包括七通一平、人工费、材料费、机械使用费、施工管理费、设备购置及安装使用费、小区公共服务及建设费、小区公共设施建设费等。这部分成本，大体上是正常的。

成本的第三项是政府各部门收取的税费。税收有营业税、城市维护建设税、教育费附加（是营业税的附加）、契税、印花税、耕地占用税、土地增值税等。政府收取的费，各地有差别，明目五花八门，比如渣土费、人防费、中学增建费、旧城改造费、公建地费、墙改费、环境保护监察费、城市绿化费、监理费、质检费、价格评估费、审计费、散装水泥限袋费、工程质量监管费、工程造价管理费、安全监察费、劳动定额测定费、外省承包工程管理费、施工图纸审查费、预算费、施工噪音管理费、专家评审费、卫生费、行业管理部门培训费、城市建通集资、治安费、报刊费、街道管理费、计划生育管理费等。据著名经济学家郎咸平教授估计，开发商面临大约12项税、56项费。几乎每个政府部门都有一项收费，可谓利益均沾。政府性税费占房价（非成本，因为税费大部分是按照房价收

取的，比如营业税）的 70% 左右。

房地产，常被描绘成暴利行业。房地产开发商有垄断者的某些特征，因为城市土地是相对稀缺的资源。但是，根据最近几年在沪深两地上市地产公司的财务报表，地产公司的资产收益率平均大约在 10% ~20% 之间，跟银行、烟草、石油、石化比起来，称不上是暴利。

搞清房价的构成，就不难理解为什么自 2010 年以来，在被称为史上最严厉的调控政策（如首套房首付比例提高至30%，二套房首付比例至60%等）之下，在万众喊打的声浪中，一线城市核心区域的房价只是经历了短暂的轻微下跌，继而继续上涨。这是利益使然。土地出让金不降低，而且还在上升，税费一项不减，成本基本不变，房价安能下降?

房价的轻微下跌，主要是行政性限购的功劳。任你再有钱，不允许你买，这真有釜底抽薪之效。行政限购，本来是北京市政府的一个地方性手段，因为效果明显遂被推至全国。从这个极端手段出台之时就不断被诟病。行政性限购，有违法之嫌，货币可以购买到任何合法的东西，如果货币被限制，货币的信誉就会受损。今天可以限制购房，明天限制购车（北京在 2010 年已经实行），后天就可以限制人们买食品了。这其中，没有不可逾越的鸿沟。行政手段肯定是暂时的，连主管部门（如建设部）的官员也认为，等全国的主要城市房产信息联网，限购就可以取消。但是，在不采取实质举措、房价难以明显下降的时候，行政限购还得继续“暂”下去。

值得一提的，还有小产权房。小产权房是建在农村集体土地上的房子，产权证是乡镇政府发的，所以叫“小产权房”。而城里的土地是国家所有的，城里的房子，产权证是住房和城乡建设部颁发的，是“国家级”的，所以可以叫“大产权房”。小产权房，处于合法和非法之间，国家是不予承认的，如果在其转让中出现纠纷，法律并不保护小产权房所有者的利益。

因为小产权房的地价中不含有土地出让金以及税费，所以，其价格要比同地域的大产权房便宜得多，一般只相当于大产权房的三分之一。所以，小产权房，尽管有法律上的风险，而且与农民打交道也有诸多麻烦，

但是，便宜的价格还是吸引了大量在城里买不起房子的年轻人、老年人。

其实，没有道理不承认小产权房的合法地位。难道只有给税收做了贡献、给地方政府收入做了贡献的房子才算是合法的？农村土地本来就属于村集体所有，只要农民处理好了跟村集体之间的利益关系，就没有违反任何法律。当农村集体土地通过拍卖成为国有土地之后，其升值部分理应归村集体所有，可是，这从未被考虑过，这难道公平？同地同权，应该是一个基本原则吧，即便农村集体土地不能归属农民。至于说安全，建筑质量，与土地产权之间没有任何逻辑关系。

截至2012年，全国共有小产权房60多亿平方米，如果能让其“转正”，对解决城市住房困难将善莫大焉，城市房价也会明显回落。

房产税

高房价成了某种“公愤”。好事者环顾了一下世界，好像发现了新大陆。房价真正的杀手锏不是什么提高首付比例，也不是行政限购，而是房产税。

开始的时候，讨论的是物业税。物业，一般认为是香港人的说法，指的是房产和地产。后来觉得不妥，因为内地的土地并非私有，只有地上的建筑才是私有的。后来就变成房产税，而房产税是1986年就有的一个税，不过只对经营性的房产征税。现在要征收，只需扩大一下范围，对非经营性房产也加征就可以了。如果是物业税，还要重新立法。

2011年，重庆和上海两市开始试点征收房产税，但是，征收的范围较窄，所获不多，而何时全面推开，一直在讨论中。

围绕房产税，有两个问题：一是，该不该征房产税；二是，房产税能不能降低房价。

主张征收的人认为，发达国家普遍征收房产税，因为房产是不动产，搬不走，很难隐藏，税收逃不掉，可以为地方政府提供稳定的收入来源，所以，很多国家的地方收入中房产税是主角。如果从长远角度看，我也同意征收房产税。但是，目前就征是很不合适的。

长期看，真正意义的房产税是财产税，征税的标的是完全意义上的私有财产。可是，严格说，中国没有人拥有自己的房产。真正意义的房产包括两部分，土地和地上建筑物。即使拿到了房产证的人，也只是拥有地上建筑物部分，而并不同时拥有土地，不过是拥有70年的房屋租赁权而已。70年之后怎么办，还需要法律的进一步明确，或者缴费延期，或者免费自动再延期70年，主动权都不在业主一方。而税收本质上是对私的侵犯。对不具有完全所有权的房产征税，在法理上是有重大瑕疵的。尽管目前，个别地方已经在征收房产税，也不能说明征税就是适当的。

有人说，美国就征收房产税，是的，房产税确实是美国地方政府的重要收入来源。可是，不要忘了，美国购房人拥有包括土地、天空和地上建筑物在内的全部的所有权。假使在房子下800米之内发现了石油或者矿藏，这些石油和矿藏也是属于购房人的，而头上的天空，也是私人空间。

严格说来，现在征收的土地出让金就是国外的房产税。因为土地出让金是强制征收的，将来成为房价的一部分，而且一下子就征收70年，远超过一般人居住的时间，恰好就是财产税的特征。要征收房产税，除了清理整顿其他乱七八糟的收费，取消土地出让金也是前提之一，否则就是明显的重复课税。

个别地方试点征收房产税，初衷是配合其他调控措施共同降低房价，这是典型的为达到某个行政目的“集思广益”的产物。可是，房产税降低房价，也许只是一厢情愿。

在国人的传统观念，以及政策的意图中，住房是消费品，顶多是最大的消费品。这样的认识是很偏颇，并且不利于房地产行业健康发展的。住房有消费的属性，但住房主要是投资品，而且在本质上是投资品。

为什么？人们购买住房，可以获得两个方面的收益。一方面是有了自己的房子，就可以不用支付房租，即节约了租金。注意，即使房屋所有人不出租，而是自己居住，所有人也获得了相当于市场租金的收益，即隐性收益；另一方面，在正常情况下，房屋具有保值增值的特点。有人以北京的房产为例，研究房屋价值的变迁，发现除了极端的战争和革命时期，房价一直是上涨的。住房的增值是拥有房产的第二项收益，这是典型的投资

品属性，或者金融属性。即使只有一套住房，也能有增值收益，比如卖掉，去租房住或者到其他房价低的地方再购房。

消费品和投资品的区别是，一方面人们购买消费品是为了消费，不是为了增值，一般也不会增值，而购买投资品不是为了消费，而是为了增值收益。不否认有部分买房的人就是自住，不想出售获利，但是，前文表明，即便如此，他们还是享有了增值的收益。另一方面，对消费者来说，消费品的价格是越低越好，在其他条件相同的条件下，价格越低，人们买得越多。而投资品的购买，则取决于人们对于未来预期收益的估计，跟现价的关系不特别大。买房的人，是不是有这种特征呢？显然是有的，预计房价上涨，人们就会购买，不管现价多高。

房产税能降低房价的依据是，房产税增加了纳税人保有房产的成本，每年都要为名下的房产交税，如果税率足够大，那投资房产，不如转投其他。如果房地产的投资（在中国经常被称为投机购房，其实，投资和投机本质是一样的，不过投机有贬损之意）收益下降了，需求下降了，就有利于房价“回归合理价位”。

有人说，美国的房产税税率就很高，确实如此。但是不要忘了，美国政府对房地产不再征收其他税费。如果只是征一个房产税，就不能说是高。如果税收能降低房价，那么，美国、中国香港以及内地的房价，就不会那么疯狂。过去的十几项税收都没有降低房价，再增加一个房产税，就可以指望房价降下来？

房产税是否一定能打击投资或者投机呢？这要看人们对未来房价上涨的预期。如果业主把房子出租，则在房产税普遍征收的情况下，业主可以在原有租金基础上把房产税加上，一齐由租客承担。如果租客的需求不那么迫切的话，也有可能只转嫁一部分。如果业主不出租，而是自住等待出售，则业主可以在未来出售时，将全部或者部分税收转给购买者承担，这同样取决于房地产市场的供求对比。如果人们预期房价还会上涨，则大部分或者全部房产税仍可以通过提高售价由买者负担。

所以，不能断然说房产税能打击投资或者投机，一切取决于市场供求状况，毕竟房地产投资是长期投资。就现在的情况看，中国正处于城市化

过程中，房价将是一种上涨的趋势，必须等到这个过程的后期，房价才会真正稳定下来。这还不考虑富人投资渠道的狭窄等问题，考虑到后者，可能更不支持降低房价了。

即便普遍征收房产税成为事实，那如何使用房产税便是由此产生的新问题。因为地方政府经常处于捉襟见肘的窘境，财政支出的公共性也并不明显，没有达到公共财政应有的水平，人们有理由怀疑，房产税不过是为地方财政增加了一个收入渠道，而税款本身并不会用于有关的社区服务。与之相对照，美国的房产税，70% ~80% 用于社区公立学校支出，剩下的用于公立图书馆、残疾人服务，用于政府支出的不过 3% ~5%。在没有规定好税收用途前，贸然开征房产税也是不适当的。

政府的责任

住房本来是私人物品而非公共物品，所有人通过住房市场解决居住问题并没有什么不妥。但是，考虑到住房的价格高，可能超出部分人群，特别是最低收入者的承受能力（这个承受能力是租房的费用），政府出于公平考虑，也会为居民提供部分帮助。提到这一点，人们经常想到美国、新加坡以及中国香港地区政府为居民提供的住房服务。

新加坡是一个极端的情况，新加坡永久居民中 80% 以上的人居住在政府提供的“组屋”里。这个很让中国老百姓羡慕，于是，有人说既然新加坡行，我们为什么就不行呢?

新加坡是一个很小的国家，只有 500 多万人，而且是一个城市国家，新加坡又是发达国家，政府财力也很雄厚。在这个基础上，通过对有工作的人收取中央公积金的方式（相当于工资的 35%，雇员雇主同时交纳）筹集资金，再由国家免费提供土地，统一规划建设组屋。其实，也是羊毛出在羊身上，政府不过是提供了土地，减免了税收。政府为绝大部分人提供房子，也有集约利用极端宝贵的土地资源的意图。中国的情形，与之相去甚远。

中国政府也为解决居民住房问题想了很多办法，遗憾的是，并不十分

成功。

中国也有公积金制度。开始，只有那些在城里有户口，有正式工作，特别是在机关、国企和事业单位工作的人才有公积金，个人从工资中拿出一部分，政府照个人缴纳的同样数额给予补助；后来，才逐步扩大到所有在职的人员。公积金主要用于购买或者大修住房。

公积金制度是缺乏效率的。一是，有公积金的人，有固定工作、稳定收入，完全可以获得商业银行抵押贷款，由公积金提供更低利率的贷款没有必要；而那些真正需要优惠贷款的，恰好是那些没有公积金的人。二是，公积金源源不断归集，使用却有限，于是有大量的结余，是真正的浪费。更不用说，各地的公积金中心还养活着一大批没有效率的人。公积金也是不公平的，凭什么政府要补贴那些有固定工作和收入的人？以及，部分国企特别是央企给职工大量补贴公积金？现在需要考虑的是，取消公积金制度，把金融支持的角色全部交给商业银行。

保障房制度也经历了一个曲折的过程。开始，各地政府大量建设经济适用房。所谓经济适用房，就是面积较小、内部设施较为简单的房子。开始，地方政府认为，有钱人可以去市场买房子，也就是高价房，而最低收入者，可以租便宜的房子。那么，中间层，或者说“夹心层”，是最需要政府帮助的。很明显，政府的意图还是尽可能实现“居者有其屋”。

北京市第一个经济适用房小区是著名的回龙观小区。后来，媒体调查发现，居住在回龙观的人，很多是开奔驰、宝马豪华车的。后来，有关部门辩解说，住的时候并没有奔驰、宝马，是住进去后才买的。这是在开玩笑了。

在经济适用房的分配中，肯定会出现腐败，因为经济适用房是有产权、住满一定年限后可以出售的。由于政府免费提供土地，又是面对中低收入者，是具有福利性质的住房，所以价格相当低，与市场价格差距较大，也可通过出售获利几十万。

经济适用房只提供给那些具有资格的人，比如收入和人均居住面积低于一定水平等。但是，在收入来源多元化，没有建立起全国范围的严格的收入财产信息统计系统，难以查清一个人收入和财产的真实状况之下，在

一个讲人情、讲关系的国度里，面对如此诱人的利益，怎么保证经济适用房审查部门的工作人员能秉公执法、严格把关呢？背后的交易和内幕，可想而知。比如2009年6月，武汉市举行经济适用房电视公开摇号，细心的市民发现，摇中的6个号码，其购房资格证明的编号居然是相连的。这就是著名的“武汉六连号事件”。此前，武汉开全国先例，第一次通过电视直播摇号，被住建部称赞为“武汉模式”，发生“六连号事件”真是莫大的讽刺。还是2009年，河南郑州市须水镇西岗村，原本被划拨为建设经济适用房的土地上，竟然被开发商建起了12幢连体别墅。北京市，还出现过经适房被大规模出租的情况。我更愿意相信，这些丑闻，不过是冰山一角。

经适房的方向是错误的，夹心层是不需要政府操心的，他们完全可以在市场上租房，“居者有其屋”的观念也是没有道理的，尽管个人可以那么想，但是也得动辄好几十万，一个有几十万元存款的家庭，难道还需要政府关照买房吗？这是拿公共资源拱手送给有钱人。

部分央企、机关事业单位为自己职工大量购房，一律冠以经适房名义，也让经适房变了味。犯同样错误的还有“两限房”，也就是“限地价”和“限房价”的住房，由政府低价供应土地，限制开发商利润，也是供夹心层购买。其中的寻租行为和腐败，与经适房如出一辙。

应当建立专门的审计机构，对所有过往经适房和两限房的购买者进行重新甄别，并且禁止交易和出租，对存在舞弊行为的，可以追究其法律和经济责任。

为公平计，政府应该为最低收入者提供居住条件，注意不是房屋本身。最近几年，各地开始兴建廉租房和公租房等保障房，方向正确。因为廉租房和公租房都只是提供租赁，不具有产权。但是即便如此，廉租房和公租房也只能提供给那些最低收入者或者最贫困者，凡是能通过市场租赁者，一律交给租赁市场解决问题。毕竟，政府的钱来自于税收，如果政府铺的摊子太大，将侵害其他人的利益。要特别防止建设超大的、豪华的廉租房和公租房的现象发生。

自2010年起，国务院出台了保障房建设5年达3600万套的计划。问

题是，建设保障房的资金主要由地方政府筹措，地方政府的土地出让金虽然不少，且也有规定，出让金要有部分资金用于保障房的建设，可是，地方政府没有积极性。保障房是个大概念，除了廉租房、公租房，也包括棚户区改造、危旧房改造、安置房等。尽管每年地方都完成了指标，但是都有拼凑之嫌，真正增加的住房供给并不多。

保障房的分配，问题更大。跟经适房一样，因为缺乏准确信息，谁是真正需要保障房的人，难以甄别。真正的穷人，建再多房子，也许都轮不到他们。解决之道，必须是缩小保障房的规模，实行更严格的审核。

中国房地产有泡沫吗？

对中国房地产和高房价的担忧，还来自对泡沫经济的恐慌。很多人喜欢将20世纪90年代日本房地产泡沫破裂，与中国最近几年的情况作简单类比。比如日本经济80年代迅速成长，日本制造在世界大行其道，日元相应升值。东京等城市地价和房价飙升，日本政府采取了宽松的金融货币政策，然后在90年代，地产泡沫破裂，经济从此进入长期的下降通道。而中国经济最近10年高速增长，中国制造正逢其时，人民币也持续升值多年，金融危机之后，政府也采取了宽松的财政和货币政策，北京、上海等城市的地价和房价也出现了飙升的局面。中国的房地产也有泡沫，而且很严重，所以，一旦房价泡沫破裂，势必引发中国经济的长期衰退。

什么叫泡沫？资产的泡沫，简单说，就是资产价格中不能由实体经济解释的部分。日本的房地产有泡沫，是包括日本学者在内的全世界经济学家公认的。日本有高新技术，很高的教育水平，日本人勤奋，是工作狂，日本人也偏好高储蓄、高投资，这些都促进了日本经济的增长和崛起。日本企业和个人在赚了钱之后，除了买股票和地产，几乎没什么可以再投资的，与房地产价格一同飙升的还有股市的价格。那个时候，日本人在富裕起来后，第一次知道除了实业，金融业可以赚钱，而且能更快地赚钱。

从17世纪第一次大泡沫事件，也就是著名的荷兰“郁金香狂热”，到19世纪的“密西西比计划”以及英国“南海事件”，泡沫都是起于一个动

听的故事，或者发现新的能带来企业利润高增长的矿藏。有人带头进入，大量人群蜂拥跟随，始作俑者率先撤退，引起恐慌性跟风，泡沫破裂。日本90年代的房地产崩盘，虽然与前述的讲故事不同，但是也有异曲同工之处，即没有实质性的支撑。

日本的城市化在20世纪70年代就完成了，东京等大城市的人口进出基本平衡。资产价格可以膨胀，这是正常的，但是，不可脱离实质需求太远。价格不断飙升之后，头脑清醒者将最先选择离场，当离场者达到一定规模后，恐慌就会形成。故事已经没人再相信，没有了真实的购买者，只剩下急于出售者，市场必然崩溃。

中国的房地产也有泡沫，特别是宽松的金融政策下。但是，中国不会出现日本式的房地产崩溃。因为中国的城市化刚刚完成50%，一般认为到70%的时候，才算是基本完成，这还需要几十年的时间。城市化意味着，人群将从农村到城市，从小城市向中等城市，从中等城市到大城市，从所谓三线城市到二线城市，再到一线城市的大迁移。人进城，就需要房子住。所以，中国的房地产从长期看，还有坚实的购买支撑，即使讲故事，也会有人信。加之，前文提及的，中国人的文化中有喜欢置业的基因，中国富人无不拥有多套住房，这也是日本人和日本文化中没有的。因此，按照传统的房地产价值与GDP之比（如日本在1992年房地产泡沫破裂时大约是1.5倍）或者房价收入比，简单套用中国，那是太天真了。

也有人以美国2008年次贷危机进行观照，认为中国也将发生类似的危机。中美的情况差异甚大，美国的次贷危机原因已经很明确。一是给毫无还贷能力的人贷款；二是以住房抵押贷款为基础，衍生出大量的金融产品，如MBS、CDO、CDS,[①] 卖到了全世界。维持这个游戏的基础是美国房价的持续上涨。可是，天下没有不散的筵席。美国住房市场包括租赁市场发达，金融体系也是全世界最完善的。美国还有零首付，即使在次贷危机之后，还有零首付。美国的房子也不贵，比如纽约的房子就不如北京贵（二环以内）。只要有固定的收入，借助银行支持，普通美国人都能买到房

① MBS：Mortgage-Backed Security，住房抵押债券；CDO：Collateralized Debt Obligation，担保债务凭证；CDS：Credit Default Swap，信贷违约掉期。

子，如果没有买，那就是不想买或者根本无力买，次贷就是专门贷款给这些人，这是一定会出事的游戏。不过是因为华尔街的人太聪明了，他们会用各种公式、模型和一大堆专业术语蒙骗普通投资者。当今时代，你不相信华尔街的话该相信谁呢？

美国的房价2006年就呈现跌势，2007年和2008年下降更为剧烈。房价下跌，一切以此为依据的债券就成了垃圾。雷曼兄弟这么大的投行都倒闭了，几百家银行关了张，连花旗也差点倒闭。经济中出现巨大的流动性缺口，美国经济随之停滞，世界经济跟着遭殃。

中国的银行对贷款人的审核是相当严苛的，在最宽松的时候，首付最低降到20%，根本没有零首付。只付最低首付的购房者，仅仅占全部购房者的一个很小的比例，有四成人是付全款的。更重要的是，中国几乎没有以住房抵押贷款为依据的金融衍生品。按理说这是个缺憾，应该适度发展，搞些资产证券化。这倒不是说没有这方面想法，主要是没有这个专业能力。中国十分缺乏金融人才，国内的金融教育要落后美国至少20年。

2011年，张五常教授在上海财经大学的一次演讲中曾经说过一句话，是很有趣的，他说，中国的房地产有泡沫，不过这泡沫是钢做的。

中国房地产价格的持续攀升，有中国特殊的政治经济体制原因，也有文化和心理因素的作用，不能因为日本、中国香港出现过房地产崩盘，就断言中国也会上演这一幕。

中国房地产的前景

就短期看，中国部分城市房价高企的状况还将持续相当长的时期，其取决于政府财政制度，特别是税收制度的改革进程，取决于对于投资领域的对内开放程度，也取决于经济结构的变迁速度。如果土地财政继续，地方政府照旧追求GDP，而对民间资本投资领域还延续实质性的歧视，而以投资拉动经济增长的模式没有改观，房价就降不下来。上述制度不改，中国经济增长的引擎就还是房地产，没有房地产的繁荣，上下游几十个产业的发展都将被掣肘。地产界著名领袖任志强先生曾戏言：没有房地产，就

没有新中国。

但是，在长期，房地产将归于平稳发展的路径。因为，中国的城市化终将完成，中国经济结构的改革在内外压力之下，终将从以投资为主过渡到以消费为主要拉动力量，那个时候，房地产的供求将趋于均衡。在这个过程中，要注意的是行政方法不要过于僵硬，尽量避免使用，如行政限购、建设保障房等。

自房改以来，房地产对中国经济贡献卓著，房地产的繁荣改变了中国城乡的面貌。我们的一个基本结论是，房地产业的繁荣是房地产市场化的结果，市场化的方向必须坚持。房地产乱象中，有不当行政干预的影子。房地产业本来并不特殊，政府在其中的过分作为使得房地产成了特殊行业，并且政府还常常把矛盾集中于自己身上。当初决定房改的时候，就该果断退出市场，只做最小必要规模的保障房，而不是一面说要改革，一面又通过收取大量税费、土地出让金，以及容忍大量央企进入这个本来可以良好竞争的行业，容忍机关和国企为职工大量置业。政府实际上并没有退出，而长期留恋建设经适房，造成积重难返的局面。

一个总的结论是：房价要想回归正常，政府在其中的行为，首先要回归正常。

第九章　食品安全

大概没有人会料到，进入新世纪，在中国人实现了小康，正走向“全面小康”之际，吃什么却成了发愁的事。不是担心吃不饱，相反，食品很充足，甚至过剩，有人天天在想着如何节食和减肥。人们担心的是，别吃出病来。中国的消费者对整个食品行业已经失去了基本的信任。这到底是怎么回事？如何拯救中国的食品行业？

典型性事件：毒奶粉、地沟油和瘦肉精

2008年以来，中国发生了几起严重的食品安全事件，引发全社会的议论，甚至造成某种恐慌。大家都在问，今天还有什么能放心地吃？

首先是三聚氰胺[1]事件。2008年9月，盛况空前的北京奥运会刚过，位于河北省石家庄市的三鹿集团公司，生产的三鹿牌婴幼儿配方奶粉被查出含有禁止用做食品添加剂的化工原料三聚氰胺。这种有毒奶粉造成全国数千名儿童罹患肾结石，数名儿童不治而亡。

随后，国家质检总局公布全国乳制品企业监测结果，伊利、蒙牛、光明等著名大企业的液态奶和奶粉中，均检测出了三聚氰胺。一时间，舆论哗然，谈奶色变，奶类产品销量直线下跌，大陆生产的所有奶粉都被抛弃。多个国家纷纷宣布禁止从中国进口奶制品，年轻的妈妈们蜂拥到香港抢购各种外国奶粉。

蒙牛公司最引人注目，2008年以来每年都要出几次事，成了媒体紧盯的问题明星企业。有人甚至说，不要再检查蒙牛的牛奶里有没有三聚氰胺，而是要检查有没有其他的有毒物质，比如敌敌畏，更重要的是，检测

---

[1] 三聚氰胺（Melamine，化学式：$C_3H_6N_6$），是一种三嗪类含氮杂环有机化合物，被用做化工原料。是白色单斜晶体，几乎无味，微溶于水（3.1g/L常温），可溶于甲醇、甲醛、乙酸、热乙二醇、甘油、吡啶等，不溶于丙酮、醚类、对身体有害，不可用于食品加工或食品添加物（摘自：维基百科）。

一下蒙牛的牛奶里面究竟有没有奶。

其次，是地沟油事件。地沟油就是各种劣质油，主要是指城市下水道中的油腻漂浮物，或者用城市宾馆和酒楼的泔水提炼出的“食用油”。地沟油可能有几十年的历史了，只是从最初的“星星之火”到了遍地燎原之势，这才引起有关部门的关注。国务院办公厅于2010年7月发出通知，决定组织开展地沟油等城市餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点工作。

地沟油的提炼工艺也不断提高，2012年4月，浙江警方查获3200余吨腐败动物内脏炼制的地沟油，摧毁13处黑窝点，这就是“新型地沟油”。地沟油已经无处不在，防不胜防，一种比较普遍的看法是，中国城市居民每吃十顿饭中，就有一顿是由地沟油烹饪的。

第三个是瘦肉精[①]事件。2010年5月，国际柔道联合会在突尼斯全体联会上对中国某2008年奥运女冠军做出禁赛两年的处罚，因为该运动员在2009年荷兰鹿特丹柔道世锦赛赛后尿检呈阳性。而该运动员的教练认为，她是吃了含有大量瘦肉精的排骨才造成这样的后果。此事件印证了坊间的传言：猪肉里普遍含瘦肉精。2011年中央电视台财经频道的“3·15”晚会，曝光中国最著名的肉类企业——河南双汇集团的产品中含有瘦肉精。河南省孟州市等地养猪场采用违禁动物药品“瘦肉精”饲养生猪，这些猪肉流入双汇食品有限公司。一时间，国人害怕吃猪肉。

2012年1月19日，国家体育总局颁布“禁肉令”，一是禁止运动员在外食用猪肉，二是各训练基地在未确保肉食来源可靠的情况下，暂停食肉。因为伦敦奥运会在即，怕运动员吃了瘦肉精后尿检呈阳性，惹麻烦。

三聚氰胺、地沟油、瘦肉精只是中国食品不安全现状的几个代表，几乎所有的食品都有或大或小的问题，含重金属镉的大米，含有增白剂的面粉，农药残留超标的蔬菜、水果、茶叶等，说中国面临全面的食品安全危机，不算过分。

---

① 瘦肉精，是一类动物用药，包括盐酸克仑特罗、莱克多巴胺、沙丁胺醇和硫酸特布他林等，属于肾上腺类神经兴奋剂。把“瘦肉精”添加到饲料中，可以增加动物的瘦肉量。国内外的相关科学研究表明，食用含有“瘦肉精”的肉会对人体产生危害，常见有恶心、头晕、四肢无力、手颤等中毒症状（摘改自：维基百科）。

自古国人擅骂人，可是，人们咒骂、厌恶的现象，如鲁迅70多年前指出的国人的毛病，今天似乎一个也没减少。骂人固然情有可原，可是，单纯的谩骂或者同仇敌忾不是消除病根的办法，必须找到问题真正的源头，也就是从利益和制度角度去观察，才是祛病之始。

食品安全问题由来已久，众声谴责、群情激昂也不是一两年了，可是，问题依然频发，没有好转的迹象，所以，解决食品安全问题需要冷静分析根源，从利益和制度角度去追究，而不是一味地谩骂，或建议采取极端的做法，如一律进口云云。

恶化了的环境

生产不是在真空中，而是在真实、具体的环境中进行的。土地、水、空气是基本的生产环境要素。如果环境是恶化了的，在恶劣的环境中，生产出的食品就容易受到污染。新西兰的奶品质量上乘，让人放心，跟新西兰优质的草场和空气环境有很大的关系（据说蒙牛产品广告中草场的镜头就是在新西兰拍摄的）。中国能喂养奶牛的草场主要分布在东北和内蒙古，所以，中国几家较大的奶业集团，例如蒙牛、伊利、三元，都在北方。这些草场质量均属一般，跟新西兰没法比，跟欧洲和亚洲其他国家也没法比，不可能产出国际一流水平的奶品。

任何事情都有机会成本，包括经济增长和居民收入提高。改革开放以来，中国经济增速名列世界前茅。经济增长的因素包括自然环境、人力资本、制度和技术。经济增长在很大程度上是利用和消耗环境的过程。根据1971年诺贝尔经济学奖获得者西蒙·库兹涅茨的理论，经济增长和环境质量之间呈现一种“倒U”型的关系，也就是先恶化、后改进。开始的时候，随着经济的增长，居民收入的不断增加，环境开始恶化；但是，当经济增长到一定程度之后，环境恶化得以逆转，也就是获得改进，越来越好。这个理论，被发达国家过去经济发展和环境之间关系的经验所证实。美国的密西西比河曾经也很脏，上面漂满了垃圾，后来，富裕起来的美国才还这条大河清澈。

一般说，富裕的人们对环境的要求高些，而贫穷的人要求较低（比如捡垃圾的人，可以在垃圾堆旁边吃饭，而富人们不会）。在经济发展初期，一个国家的基础设施、技术水平、制度设计等方面都是严重不足的，而环境则是可利用的，所以，环境在经济发展初期变坏是一个普遍的规律。在初始阶段，富裕和好环境不可兼得，二者存在某种交替的关系，环境差些，可是经济好些。人们在富裕和好环境中，更愿意选择前者。对饿着肚子的人们，青山绿水毫无意义，而环境差一点，但是能吃饱，觉得更好。这无疑是一种改进。后来，经济发展起来，富裕已经实现，经济目标不再是唯一和最高的追求，这时候，对环境的要求就高了，而且此时也有能力治理环境。先污染后治理，是一种不情愿的冷峻现实，谁都希望经济发展得好，环境也好，说说总是容易的，但是这几乎是不可能实现的。天下没有免费的午餐。

更严重的是，中国的环境早已经变差。根据国务院新闻办公室发布的《2011 年中国环境状况公报》，长江、黄河、珠江、松花江、淮河、海河、辽河、浙闽片河流、西南诸河和内陆诸河等十大水系，469 个国控断面中，Ⅰ～Ⅲ类、Ⅳ～Ⅴ类和劣Ⅴ类水质的断面比例，分别为 61.0%、25.3% 和 13.7%。环保部监测的 200 个城市 4727 个地下水监测点位中，优良、良好、较好水质的监测点比例为 45.0%，较差、极差水质的监测点比例为 55.0%。四大海区中，黄海近岸海域水质良好，南海近岸海域水质一般，渤海和东海近岸海域水质差。

2011 年，325 个地级及以上城市中，按老标准评价，环境空气质量达标的比例为 89.0%，超标的比例为 11.0%。但执行新的空气质量标准后，我国城市空气中的细颗粒物（PM 2.5[①]）污染问题将逐步显现。

农村环境问题日益严重。随着农村经济的快速发展，农业产业化、城乡一体化进程的不断加快，农村和农业污染物排放量大，农村环境形势严峻。

以上是官方公布的数据，跟公众的切身感知有相当大的距离。2012

---

① PM，即 Particulate Matter，颗粒物。科学家用 PM 2.5 表示每立方米大气中直径小于或等于 2.5 微米的颗粒物，也称为可入肺颗粒物。这个值越高，就代表空气污染越严重。

年，因美国驻中国大使馆和驻上海总领馆发布自己的 PM 2.5 数据与北京市和上海市官方公布的数据相差两倍之多（如 2012 年 6 月 21 日，北京环保局公布的北京 PM 2.5 是 102，轻微污染，美国大使馆则是 241，极不健康；上海环保局公布的上海 PM 2.5 是 18，优，美领馆则是 60，良），有关部门对此表示强烈不满和严正“驳斥”。

不但企业生产的食品有问题，就是需要严格检测、不允许出问题的自来水也一样有问题。现在，几乎没有任何一个城市达到国家自来水强制标准（2007 年新国标）。2009 年，住建部城市供水水质监测中心组织对全国 4457 个城镇自来水厂进行了普查，城市自来水厂出厂水质达标率为 58.2%。在普查的 4000 余家水厂中，有 1000 家以上出厂水水质不合格。中国没有任何一个城市的自来水可以直接饮用。水比其他的食物还重要，由于饮用不良水质而导致的消化道疾病、传染病、结石、皮肤病、癌症、妇科炎症等疾病达 50 多种，全世界每年有 5000 万人因水污染死亡！

对于自来水，国家有严格的质量标准，自来水公司多为国有企业，保障用水的安全是政府的职责，但自来水还是出了问题，一般企业生产的食品出问题也就不奇怪了。政府也不希望用水不安全，可是，环境变坏，政府也没办法。在这种环境中生产的食品，只能是差强人意，出事有某种必然性。

竞争出下策

食品工业是竞争性行业，需求大，供给也大。大部分食品生产厂商规模都不大，竞争十分激烈。身处接近完全竞争局面中的食品企业没有定价权，完全是市场价格的接受者。只有那些成本低于市场价格的企业，才能在市场中占有一席之地，如果成本高于市场价格，就会被逐出市场。食品企业多数各领风骚没几年，很快就被淘汰，旧企业不断倒闭，新企业层出不穷。成本是企业的生命喉咙，企业要扼住这个喉咙。

食品企业赚钱很难，还得应付各种检查，缴纳各种税费，还有各种捐款，一次也逃不掉。这些都是成本，企业疲于应付，赚钱殊为不易。

所以，食品企业要做的就是想办法压低成本，越低越好。而食品的生产标准越高，品质越好，成本就必然水涨船高，反之，降低标准，成本也会降低。企业从材料的购进、生产流程的设计、物流和保鲜过程都要斤斤计较，能省就省，稍有不慎，就会前功尽弃。

如果有一种办法能提高产量、降低成本，还能提高产品的“品质”，在激烈竞争中苟延残喘的食品企业，就必定会抓住这根救命稻草。三聚氰胺，正属于这样的“稻草”。在奶粉中添加三聚氰胺，可以使牛奶中的蛋白质含量变高，同时三聚氰胺物理性状为白色单斜晶体、无味，与蛋白粉相仿，更重要的是，三聚氰胺的生产成本很低。奶品企业普遍添加三聚氰胺，直接原因就是如此简单。地沟油，也有“异曲同工”之妙。

有人问，其他公司是小企业，生存压力大才会出此下策，但是，蒙牛、伊利、三鹿可是大企业，实力雄厚，为什么也做此恶劣之事？问得好！蒙牛、伊利、三鹿虽是大型企业，实力强大，不似一般的竞争市场中的小企业，但是，它们也有竞争对手，比如三元企业、光明企业以及各地方的大型乳品企业。虽然全国的牛奶公司不似小作坊那么星罗棋布，但也有几十家之多，是经济学理论上的垄断竞争企业。这种市场类型中的企业，生产的产品极其类似，必须通过广告等手段刺激消费者的购买欲，形成产品的美誉度。蒙牛、伊利的广告铺天盖地，每年的广告费动辄几个亿。

广告是企业的固定成本，但是，产品的价格不见得就因此定得比其他企业的产品高，因为蒙牛、伊利的牛奶和其他企业的牛奶基本是一种东西。这样，广告和其他成本越高，企业越有可能赔钱。除了广告，蒙牛、伊利还有各种赞助、捐献要应付。也许它们可以在其他投资上获利，但就生产牛奶来说，蒙牛和伊利的压力一点也不比其他牛奶企业小。

中国人似乎是最具道德感的，不论好事坏事，动辄就归咎于道德：或者美德，或者缺德。俗话说，“病从口入”，连牛奶、猪肉、食用油都敢胡来，显然是太缺德了。人们经常指责蒙牛、伊利、三鹿等企业缺乏企业责任，是无德企业。以攻击人的道德瑕疵发泄，显得大义凛然，还很容易取得共鸣和喝彩声，像鲁迅说的，获得了“两间正气”似的痛快淋漓之感。

企业和人的本质都是趋利的，无利不起早。无论三鹿、蒙牛，还是地沟油“生产厂家”，它们以侵害公众利益、损害他人健康的方式赚钱，这当然是坏。可是，冷静地想一下，它们并不是为害人而生产，它们只是为了赚钱。也就是说它们没有这种主观恶意，因为如果企业就是以害人为目的，大可直接去害人。从长远看，生产有毒有害的产品，只能是短期的行为，终究会被人发现，从长期看是得不偿失。如果干干净净就能赚钱，没有哪家企业会如此孤注一掷、铤而走险。它们自然知道，不讲信誉的企业肯定会消失。所以，这背后一定会有某种“苦衷”。这种违法的举动，是市场激烈竞争“逼迫”的结果。

还有必要提醒的一点是，市场需求大，也是食品事件频出的原因。过去中国人不太喝鲜奶，突然之间几亿人要喝了，而且要喝优质可靠、含蛋白质高的奶，鲜奶又不能通过进口解决，而一时间根本不可能找到那么多好的草场、奶牛，三聚氰胺正好可以帮助厂商满足庞大的市场需求。同样，人们富裕起来之后，对肉类比如火腿肠的需求陡然增加，还要瘦肉越多越好，可是，短期内找不到那么多瘦肉猪，在猪饲料里添加瘦肉精正好可以满足增加了的市场需求。还有西瓜膨大剂（其实基本没有害处，只是西瓜的味道不那么纯正），也是应市场需求“膨胀”而来的。

食品生产的产业链较长。以牛奶和奶粉为例，每家牛奶和奶粉企业都需要仰仗大量分散的农民养牛专业户，企业要从众多散户中收购原奶。以三鹿集团为例，根据其原来的网站介绍，其奶牛饲养辐射130个县（市、区）、5500多个村，共6万多农户。如果没有有效的监管手段，企业不可能、也没有精力把管理的末梢延伸到每个散养户，这样做的代价太大了。企业只能是简单地要求奶农的奶中蛋白质的含量达标就可以了，而奶农们迟早会发现这个漏洞或者机会，便往里添加三聚氰胺以求达标，实属无奈之举。

对于牛奶、肉食品企业来说，建设规模化养殖基地可能是一个发展方向，养殖规模扩大了，更容易监管和跟踪产品流程。大企业更有能力对抗市场波动，避免奶卖得比水还便宜的尴尬。大企业也更讲信誉，因为一旦发现问题，大企业的损失比散户大得多。

形同虚设的监管

食品生产和制作的一大特征是信息不对称，生产者知道自己的产品有没有问题，消费者却不知情，除非消费者是某些领域的专家。即使食品有质量问题、有安全隐患，消费者也无可奈何。制造有毒有害食品，也是技术性的工作，不是外行能做的。三鹿知道自己的奶粉中有三聚氰胺，消费者凭简单的经验是根本看不出来的。如何检测地沟油是技术难题，可以说是高科技。2011 年 12 月，卫生部向社会公开征集“地沟油”检测方法，到 2012 年 5 月，才初步确定了 4 个仪器法和 3 个可现场使用的快速办法。如果完全靠企业的自觉去保证食品安全，几乎是不可能的。开始的时候，大家可能是规矩安分的，但是，市场竞争会逼迫企业变得不再安分。

企业固然知道信誉的重要性，知道没有信誉会遭到消费者的抛弃，但是，它们吸引消费者的手段不是改进产品的品质，因为那样可能进展太慢、成本太高，既然大环境如此，别人都不认真，凭什么我还傻傻地认真？于是，它们选择了通过作秀取得荣誉。

三鹿奶粉、蒙牛液态奶、双汇火腿都是“中国名牌产品”，三鹿、蒙牛、双汇都是“中国驰名商标”、免检产品，三鹿的“新一代婴幼儿配方奶粉研究及其配套技术的创新与集成项目”，获得了由国务院颁发的 2007 年度国家科学技术进步奖！每个奶品企业都有一大堆的奖状、奖章和荣誉证书，以及与领导人的合影等，这些增加了公司和产品的美誉度。在此基础上，就是各种吹嘘了，如三鹿集团的幼儿配方奶粉宣传海报，宣称经过“1100 道检测关”，双汇火腿宣称“十八道检验、十八个放心”。讽刺的是，怎么检验也挡不住三聚氰胺和瘦肉精。

所以，企业会在短时间内讲信誉，可是，却不一定会保持。在信息不对称之下，即使企业不讲信誉，也不容易被发现。

那如何保证食品安全呢？奶品企业和消费者之间存在信息不对称，这是市场失灵的主要表现之一，市场失灵的领域，正是政府有所作为的领域，政府必须负起监管的责任来。任何国家和地区，包括实行最自由市场经济的国家和地区，如美国、中国香港地区，都有食品安全监管机构。监

管的作用是强制企业披露信息并惩罚犯规者。

中国的食品监管政府机构很多，农业部、卫生部、质检总局、工商总局、食品药品监督管理局。监管的法律法规依据也很健全，如《食品安全法》、《农产品质量安全法》、《中华人民共和国动物防疫法》、《中华人民共和国消费者权益保护法》、《中华人民共和国产品质量法 》，等等，还有各部门发布的相关的规定、条例、办法，更有每年大量的会议、文件和通知等。如果严格依法管理，则中国食品安全根本不会恶化到今日之糟糕局面。问题在于，法规虽然健全，奈何监管形同虚设，而且说形同虚设，还是好听的，难听点，简直是助纣为虐。

要想让食品企业有信誉，保证食品安全，至少需要这些企业做到以下三点。

首先，企业不良信息必须能及时被发现，这需要构建全社会的信息交流平台，只有监管部门是不够的。现有的监管机构是各管一段，互不沟通、配合。食品安全，涉及从农田到餐桌的全程监管，按照目前的体制，食品安全监管的分工是：卫生部牵头，农业部主管农业生产源头，商务部、工商总局主管流通与市场，质检局主管加工。但实际是无人能负责，无人愿意负责。有了成绩，每个部门都认为有份、争功，出了问题，正好可以用各管一段、不属于自己管辖范围的借口来推诿，这就给食品企业提供了“作案”的缝隙。比如，熟食店既加工，又要零售，于是质检、卫生、工商都可以不管。解决信息的通畅，除了各部门相互沟通协调，还要与食品供应企业、科研机构、媒体、行业协会、消费者共同合作，构建信息共享机制。

既然食品安全成了新的、有中国特色的重大问题，有必要考虑将分散在不同部门的食品监管部分抽出成立一个专门的新部门，避免多头管理，互相扯皮。

第三方检测机构非常重要，食品安全不安全，必须以科学的检测为依据，单单依靠政府的检测机构是不够的。因为政府检测机构不过是例行公事，检测是定期、定量的，不能及时发现问题，更不用说，它们还可能受到其他机构的干扰。专业化的第三方检测机构，可以随机地检测本行业产

品的质量，并及时公布相关信息，消费者可以根据这些信息做出购买决策。根据国外的经验，第三方机构可以是政府资助的，也可以是民间自发的。

行业协会的作用不可小觑，政府部门并不熟悉企业的技术、流程和品质，行业协会则是内行，行业协会可以弥补企业和公众之间，企业和监管部门之间的信息鸿沟。

消费者参与监管是各国的通例。消费者定期去企业、科研机构、监管机构参观，获得直接信息，也是消除信息不对称、披露企业不良行为的重要力量。现在，监管部门也会组织消费者活动，但是，安排的痕迹太浓，走过场居多，基本无效。

第二，企业不良信息必须能够传递出去。企业都在意信誉，害怕坏事出门。如果违法违规信息不能及时被披露出来，只是内部处理和通报，那企业就不受约束了。让公众知道不良企业的相关信息，让它们声名扫地，这样它们才会在意食品的安全，谨守法律。这其中，媒体的作用是重要的。中国的重大食品安全事件都不是由监管部门发现，而是由媒体率先披露的，这一方面说明监管部门的不作为，也说明第三方监管的必要和不可小觑。只有发动更多力量参与，企业食品安全的违规行为才可能无所遁形。

第三，不良企业应该得到惩罚。如果只是信息被披露了，也传递出去了，公众也知晓了，可是，企业并没有得到惩罚，或者惩罚的力度不够，那企业仍然不会就此悔改，而可能由于犯错的成本太低，一而再、再而三地犯错。这是中国食品安全环境日益恶化，“野火烧不尽，春风吹又生”的根源之一。

这一方面是因为，企业有强大的公关能力，可以在出事后搞定媒体，比如网络的删帖、电视的禁播。一些大企业，跟地方政府有千丝万缕的联系，有的甚至是地方政府 GDP 和税收大户，企业跨了，影响地方官员的升迁和政治前途。另一方面，监管部门也可能出现“政府失灵”。监管部门的人员专业知识有限，跟普通消费者差不多，不可能是所有方面的专家，不可能发现所有问题；更严重的是，他们有可能被有关问题企业“俘获”。

前国家质检总局局长李长江，因为"在多家奶制品企业部分产品含有三聚氰胺的事件中，监管缺失，负有领导责任"而引咎辞职。

除恶务尽，食品安全不同于一般的错误，人命关天，必须让不良企业付出代价，乃至倾家荡产，才能起到警示作用，杀一而儆百，让别人不敢再犯错。不惩罚，或轻描淡写地处罚，都是对企业不良行为的纵容和鼓励，实际上是帮凶。

特权

中国有食品特供制度，[①] 这一制度始于20世纪50年代初期，到1956年初具规模，真正形成制度是在1959年至1961年的"自然灾害"时期，有关部门决定对在京的高级干部和高级知识分子"在副食品供应方面给予照顾"，即"特供"。诸多国家机关和政府机构也纷纷在郊区设立蔬菜副食品基地，专门供应单位食堂。

1989年7月28日，在《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决定》中，有一条是，"取消对领导同志少量食品的'特供'"，因为那时连县级干部都在享受特供了。[②] 这个决定当然大得民心。

虽然做出了上述决定，但是，特供的体系一直没有被取消，而且不断变化，直到走到双轨制：一面搞特供，一面面向市场赚钱。但是因为经济大发展，原来的食品供应短缺问题不存在了，特供也就逐渐淡出了人们的视野。

但是，随着食品安全问题愈演愈烈，不少国家机关和大型国企、民企，甚至个人，又到郊区去购买农民的土地，搞起了食品供应基地。特供问题，再次进入人们的视野。

其实，即使是到郊区种地，不用化肥、农药、添加剂、抗生素，机关单位雇人专门管理，在各个环节上把关，也不能保证种植的蔬菜、饲养的

---

① 蒋昕捷：《最安全的食品》，《新世纪》周刊2011年第19期。

② 《为什么要取消对领导同志的少量食品特供（答读者问）》，北京市委主办的《前线》1989年第9期。

家禽就是真正的“绿色食品”。因为在大自然中，本来就存在某些有毒的物质，土地的重金属污染、农家肥含有大量的有毒病菌、食品的烹饪过程不科学，都会造成“不绿色”。有些东西，如空气，是特供不了的。民企和个人自己种地，不是什么特权，反正是花自己的钱，吃到貌似放心的食品，无可厚非。但是，国家机关利用财政资金为自己的职工谋福利，除了涉嫌违规外，还造成严重的不公。这种特权行为是对公众的嘲讽，当公众在为吃饭而发愁时，为人民服务的部门不是急人民之所急、想人民之所想，而是把自己与公众隔离，先把自己保护起来，置身世外再说，大有“两岸猿声啼不住，轻舟已过万重山”的感觉。既然有权有势的人们解决了自己的吃饭问题，先天下之乐而乐了，他们还会花心思去解决老百姓的吃饭安全难题吗?

享受特权的也许还有香港居民。香港食卫局长说过，香港的食品主要由内地供应，安全率超过99%。[①] 这个消息也令我们唏嘘不已。

容忍恶的文化

在我们的文化传统中，有一种不好的倾向，就是喜欢一再原谅犯过重大错误的人。人非圣贤，孰能无过，原谅是一种美德。但是，原谅错误是有前提的，比如小孩子、年轻人因不懂事、不成熟而犯错等。但是，不是所有人都可以被原谅，不是所有的事都应该被原谅。比如成年人的严重诚信错误，一旦犯了，永不该再给他们机会。因为，人的本性是很难改变的，欺骗一次的人，再次欺骗的可能性相对要大得多。一次重大的诚信错误，已经提示了该人的品质，不需要再多的检验了。

但是，中国人容忍“恶”经常是没有原则的，所谓“浪子回头金不换”。金不换，就是非常宝贵的意思，好像没做过浪子的，还没有这么宝贵。其实，孔子曾经说，君子的标准是“不贰过”，即不重蹈覆辙。贰过的，就不是君子，可是，这个原则还不彻底、不明确。应该进一步，贰过

① 见《广州日报》2012年6月24日的报道：《香港食卫局长：内地供港食品安全率超99%》。

的永不值得信任。可惜，我们文化中没有这样的原则。

以蒙牛公司为例，丑闻不断，却能屹立不倒，成为一大奇观，是中国食品安全现状的反面典型。2008 年 9 月，蒙牛生产的婴幼儿奶粉和液态奶产品被检出含三聚氰胺。2009 年 2 月，国家质检总局发函，要求蒙牛停止向特仑苏牛奶中添加 OMP[①]，多部门的专家认为，该物质用于食品添加未经国家许可，蒙牛擅自夸大宣传产品功能。2010 年 10 月中旬，伊利旗下的幼儿产品，遭蒙牛乳业所雇公关公司的恶意新闻策划、诽谤一事被曝光。2011 年 4 月 23 日，陕西省榆林市 251 名小学生喝蒙牛牛奶后中毒。2011 年 7 月，成都多家商户和消费者发现变了质的蒙牛酸奶。2011 年 11 月 7 日，广东省工商局公布雪糕产品质量抽查结果，蒙牛"随变榛子巧克力雪糕"在"菌落总数、大肠菌群"两个重要微生物指标上超标。2012 年 6 月，蒙牛冰激凌代加工企业"天辅乳业"周边环境、生产车间等区域卫生状况的脏乱差在网上曝光。

蒙牛一再挑战人们的底线，而每次都能逃脱，是因为消费者继续支持它，购买它的产品，如果消费者集体行动起来抵制不买，蒙牛早就关门了。人们总是相信蒙牛的道歉，相信它不会再犯了，这就是在容忍恶。

与此类似的还有问题官员的复出。几乎所有因为重大过失被撤职或者引咎辞职的官员后来都复出了，有的复出后继续犯事，再次被撤职或者引咎辞职。这很让人疑惑，王侯将相，宁有种乎？那么多人不用，非得再起用那些出了问题的官员？

可口可乐、麦当劳、肯德基、星巴克、雀巢、达能是食品企业，而且是世界级大企业，中国还没有一家食品企业达到世界级水平。人家能做大做强，其中就有文化因素。美国的文化注重诚信，他们的逻辑是，我首先相信你，如果你欺骗了我，就永远不再相信你。可以想象，如果麦当劳出了严重的安全问题，里面添加点三聚氰胺之类，美国消费者早就抛弃它了，麦当劳输不起。麦当劳为了维护信誉，制定了严格的产业链安全操作规范，每个小环节都有标准，一丝不苟，令人惊叹。2012 年央视"3·15"

① OMP：即 Osteoblasts Milk Protein，造骨牛奶蛋白，食用有风险。

晚会，曝光了麦当劳北京三里屯店不按规定时间处理产品的违规情况。麦当劳（中国）公司表示，虽然这是一起个别事件，但这样有悖麦当劳运营标准的情况是完全不能被接受的，将即刻对该店进行调查，并严肃处理。有意思的是，网上的反应与“3·15”晚会的预期相反，一片支持麦当劳的声音，声称今后更要多吃麦当劳。有人说，麦当劳不用地沟油，炸鸡翅、薯条过15分钟不扔就觉得丢人，这样的食品不吃，还吃什么呢？有人戏言，曝光成了麦当劳的软广告。这就是品牌和信誉的力量，是麦当劳长期坚持高标准、规范化的结果。

不能与不为

北京的空气污染多年以来世界闻名。但是，2008年，为了保证奥运期间的空气质量，北京市投入了260亿元搞环保，把北京曾经最大的企业首钢公司搬迁到了河北省唐山市，动了真格的。结果是，奥运会、残奥会期间，北京市的空气质量达到10年来同期最好水平。大气中二氧化硫、一氧化碳和二氧化氮日均浓度达到世界发达城市水平，可吸入颗粒物达到世界卫生组织空气质量指导值第三阶段目标值，远远优于承诺指标。这些为北京举办“有史以来最精彩的奥运会”创造了条件。[①]

2012年6月，“神九”发射，飞天再次成功，同时火了的一条新闻是，航天员所喝牛奶，奶牛须隔离一个月排放药物，所吃鱼为完全的自然放养，不投放任何饲料，以保证航天员食品的绝对安全。[②] 能举办有史以来最精彩奥运会的国家，能把人送入太空的国家，一共也没有几个。所以，中国一定有能力、有财力解决食品安全问题，否则不就成了“比登天还难”，毫无希望了吗？实际上，食品安全比奥运、比“飞天”重要得多，甚至就是办奥运和飞天的目的。一切就看“有关部门”是不是用心了。

---

① 《北京：一年环保投入260多亿 奥运渐远蓝天依旧》，中国环境报2009年6月16日。

② 《“神九”航天员食品的安全性是如何保障的?》，新华网2012年6月13日。

第十章　慈善

当初，政府力有不逮，才有民间慈善事业的发展。政府直接举办慈善事业，是中国特色。政府如何定位自己在慈善中的角色，是中国慈善事业发扬光大的核心问题。中国慈善弱不禁风，一个小姑娘的一段微博就可以让它打个趔趄，这是不正常的。让慈善回归民间本位吧。

中国的慈善文化

许慎（约58年—约147年）在《说文解字》里说："慈，爱也；善，吉也。"慈善是一种道德的文化，如果说，中国的慈善事业不发达，首先要从文化上寻个究竟。

儒家思想是几千年中国思想之正统，到今天还有巨大的影响力。如孔子学院的海外扩张，儒家经典重新被咏唱，还有人主张要用儒家思想匡正社会上出现的道德滑坡，乃至指导中国的现代化等。

孔子是儒家思想的主要创立者。孔子本人不迷信，"子不语怪力乱神"，他的理论中也没有因果报应。比如，《论语·先进》里说："季路问事鬼神。子曰：'未能事人，焉能事鬼？'曰：'敢问死。'曰：'未知生，焉知死？'"但是，孔子的学说其核心是"仁义"。仁者爱人，仁就是爱别人，而义，就是做正确和正当的事，也即道德的事，所谓"仁义道德"是也。

儒家另一位大师孟子，说人皆可以为尧舜，《孟子·公孙丑上》里说："由是观之，无恻隐之心，非人也；无羞恶之心，非人也；无辞让之心，非人也；无是非之心，非人也。恻隐之心，仁之端也；羞恶之心，义之端也；辞让之心，礼之端也；是非之心，智之端也。"而这个恻隐之心，就是良善助人的终极原因。所以，如果一个人行善，不是因为外在的压力逼迫他这样做，而是他自己内心有这样的要求，必须这样做。行善是自发

的，而不是自觉的。或者说，做善事是君子的行为。“穷则独善其身，达则兼济天下。”

但是，芸芸众生，还是“小人”多些，君子很少。我们常说中华民族有“扶危济困”、“乐善好施”的优秀品质，但是，做慈善的总是极少数。哪些人呢？主要还是有钱人！因为光是有善心而没有钱财，只能是爱莫能助，纯粹献献爱心、说些同情之语罢了。

为富不仁、无商不奸，也是中国传统文化中对商人的误解或者侮辱，但这既武断又不符合历史的真实。看看司马迁的说法吧。司马迁在《史记·货殖列传》中说：“故曰：‘仓廪实而知礼节，衣食足而知荣辱。’礼生于有而废于无。故君子富，好行其德；小人富，以适其力。渊深而鱼生之，山深而兽往之，人富而仁义附焉。富者得势益彰，失势则客无所之，以而不乐。夷狄益甚。”在司马迁看来，富人比穷人更有道德感。这可能是因为富人有了钱就会追求社会的认可，更要面子，从而“好行其德”。

民以食为天。中华民族自古多灾多难，如两汉 400 余年中，大的灾患竟达 300 多次！饥馑之年不辍，灾民遍地走，总有善人们支起粥棚。施粥，是几千年来最典型的“慈善事业”，而善人都是有钱的大户人家，最典型的要数“陶朱公”范蠡。《史记·货殖列传》中说：“范蠡既雪会稽之耻，乃喟然而叹曰：‘计然之策七，越用其五而得意。既已施于国，吾欲用之家。’乃乘扁舟浮于江湖，变名易姓，适齐为鸱夷子皮，之陶为朱公。朱公以为陶天下之中，诸侯四通，货物所交易也。乃治产积居，与时逐而不责于人。故善治生者，能择人而任时。十九年之中三致千金，再分散与贫交疏昆弟。此所谓富好行其德者也。”

施粥的这类偶然分散的善事从两汉起就流行，但是，常规的慈善行动有赖于慈善机构的出现。由于文化因素的抑制，中国民间慈善组织的发展相当迟缓。1050 年，北宋著名的政治家和文学家范仲淹，出资设立“义庄”，被认为是中国最早的民办慈善机构（官方的慈善机构较多，有福田院、居养院、安济坊、漏泽园和慈幼局等）。“义庄”主要为本族和亲朋邻里提供义务教育、诊病、临时救济等帮助，各种不同形式的“义庄”断断续续存在了几百年，如星星之火，可惜没成燎原之势。这就是所谓的“宗族慈善”。

宗教及其寺庙在中国慈善发展中的作用，远远大于民间的自发活动，甚至大于政府的作用。这就是所谓的“宗教慈善”。

诸宗教中，佛教对中国人影响最大。佛教最早在两汉间由印度传入中国，对慈善起到巨大的推动作用。佛教讲“慈悲为怀”。比如，大乘菩萨的主要修行方法叫“六度”。六度是六种方法，能把凡夫俗子从有生死烦恼的这一边，度到无生死无烦恼的那一边去。而六度的头一个办法是“布施”，也就是有钱出钱、有力出力，尽力帮助别人，这跟基督教的“原罪”说，即人要做善事赎罪，继而死后才能进天堂的理念有异曲同工之妙。同时，寺庙也成为规模最大的慈善机构，是人们在危难之时躲避风险得以活命的主要场所。明太祖朱元璋幼时，家乡凤阳县连年发生灾害，瘟疫泛滥，父兄亡故，他就是在寺庙做小沙弥才捡了一条命。

道教是中国人自创的，道教讲“积德”（积功累德，慈心于物），认为世间的一切都是因果相报的。如《太上感应篇》中说：“祸福无门，惟人自行。善恶之报，如影随形。”也就是俗话说的，善有善报，恶有恶报；不是不报，时候未到；时候一到，统统都报。因为头顶有神明，它不会放过任何人的任何些微的善恶之行，有了这个监督，干坏事的人就有了忌惮，而施舍者则有了积极性。

道教还把功过进行量化管理。道士们每天要在《功过格》上记录自己的善恶行为。比如，赈济鳏寡孤独穷民百钱为一功，贯钱为十功；济饥渴之人一饮一食皆为一功；济寒冻之民暖室一宵为一功；穷民不济为一过，复加凌辱一人为三过等。同时，道观也是慈善场所。

中国人信教的不少，但是，真正的信徒却并不多。中国人没有原罪意识，也没有天堂、地狱观念，没有末日审判，心里根本也不信鬼神，不怕来世遭报应。所以，没有一种心理的压迫力量驱使人非要做点善事来赎罪。

1840 年鸦片战争之后，西方传教士在中国一些大城市设立育婴堂、孤儿院、诊所、医院等医疗救助机构，是中国人直接能接触的慈善机构（过去我们曾把之妖魔化）。著名导演张艺谋执导的电影《金陵十三钗》中，就有传教士在教堂庇护、救助处在战争险境中的人们的情节。

新中国成立后，宗教活动受到限制，“文革”时，更是几乎禁绝。改革之后，宗教活动恢复，寺庙香火重新旺盛。可是，作为慈善机构的寺庙，其功能似乎有所削弱。倒是港台的寺庙仍然保持了慈济的传统，经常给内地的学校、医院、农村地区捐赠善款。

中国的社会慈善一直不被鼓励。在“义庄”这种宗族慈善时断时续了几百年后，于明末清初之际，一些地方才出现同善会、放生会、惜字会、救生局、义渡局、清节堂、丧葬善会等接近现代慈善组织意义的机构，但都比较短命。民国时期是继宋朝之后民间慈善的又一个繁荣期，据 1948 年《中国年鉴》，全国共有 4172 家慈善机构，官方和民间各一半。

新中国成立后，中国的慈善活动主要是由政府领导和组织，慈善机构都是官方或者半官方的，慈善几乎成了国家行动。民间原有的慈善活动，被批判为“旧社会统治阶级麻痹人民的装饰品”，是“伪善”，完全停顿下来。如 1978 年开始编辑，1993 年出版的《中国大百科全书》中有“慈善事业”词条，其释义是：“从同情、怜悯或宗教信仰出发对贫弱者以金钱或物品相助，或者提供其他一些实际援助的社会事业……带有浓重的宗教和迷信，其目的是为了做好事求善报；慈善者通常把慈善事业看作是一种施舍……它只是对少数人的一种暂时的、消极的救济……它的社会效果存有争议。”这个具有“中国特色”的解释，与全世界人们的寻常理解大相径庭，是对慈善事业和人类文明行为的某种侮辱。而《大美百科全书》对慈善的释义是：“最悠久的社会传统之一，它借由金钱的捐助和其他服务来提升人类的福祉。”

改革以后，民间慈善开始复兴，1981 年中国儿童少年基金会成立是复兴点。近 10 年来，民间慈善更趋于活跃，但事故不断，曲折颇多。

富豪为什么不捐献？

宗教的力量似乎是无穷的。《圣经·旧约·玛拉基书》第 3 章里，耶和华说：“你们要将当纳的十分之一全然送入仓库，使我家有粮，以此试试我，是否为你们敞开天上的窗户，倾福与你们，甚至无处可容。”

安德鲁·卡耐基（Andrew Carnegie，1835—1919），被称为钢铁大王，与“汽车大王”亨利·福特、“石油大王”洛克菲勒等齐名，他们都成立了著名的慈善基金会。卡耐基说，在巨富中死去是一种耻辱（The man who dies rich dies disgraced）。这是典型的西方人的慈善观。

2000年1月，微软公司创始人比尔·盖茨和夫人共同发起成立比尔和梅琳达·盖茨基金会（Bill & Melinda Gates Foundation），这是世界有史以来最大规模的基金会，盖茨承诺，每年捐赠其全部财产的5%（实际多于10亿美元），在其身后，财产将全部捐献给社会，一点也不会留给子女。“股神”沃伦·巴菲特，承诺把自己全部资产的99%捐献给社会，到2010年，他已经实际捐款400多亿美元。2009年3月，盖茨和巴菲特还向美国的亿万富翁提出倡议，将他们财产的一半返还给社会，美国富翁反响积极。

现在，美国的各类善款占每年GDP的约3%，中国则仅为0.05%，中国只有1%的企业做过慈善捐赠。中国的富豪十分“吝啬”，绝大多数人仍然选择把财产留给自己的后代。中华慈善总会的捐款中，70%来自国外和中国港台地区，来自内地富豪的捐款不到15%。中美的慈善观为什么差距这么大？

中国人不愿意捐献，在目前条件下是非常正常的。

经济学的基本假设是，人都是自利的，事情对自己有利才愿意去做。慈善，是为别人好，是利他，起码从表面和短期看是如此。中国人和西方人一样，都是自利的经济人。如果美国的慈善制度和环境跟中国一样，美国人肯定也不愿意捐献那么多，尽管仍有基督教原罪的纠缠。

自古以来，中国的富豪们都是将自己的财产留给儿女，这不是不可以理解的。商人的地位不高，赚钱不容易。赚钱本身就已经因为纳税对社会做了贡献，通过雇工帮了别人。自己赚钱，不过是偶然，谁也不能保证自己的后代还有这个幸运或者能力，生命终了，把财产传给儿女，也算是对子女负责。把财产留给后代，也是自己生命的另一种方式的继续。

中国人捐献少，不能就说中国人缺乏爱心。过去是因为太穷了，穷人太多了。仓廪不实，而不知礼节，人不富，而仁义尚未附焉。中国人还有一个特点，是怕露富，怕被吃大户，这也妨碍了有钱人捐赠的积极性。

今天，中国人已初步富裕，一部分人还非常富裕，这时候，慈善却依

然没有发展，这就不是人的问题而是制度问题了。

中国的慈善事业是官办事业，中国慈善事业是由政府领导和直接经营的。中国最大的几个慈善性质的基金会，即中华慈善总会、中国宋庆龄基金会、中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、中国残疾人福利基金会、中国儿童少年基金会等全部是官办机构。基金会的负责人，是政府正式任命的官员，享受相应级别的待遇，工作人员是公务员，是真正的官有官营。

根据1999年开始施行的《中华人民共和国公益事业捐赠法》（以下简称《捐赠法》），任何个人或者组织捐赠财产，只能赠与“依法成立的公益性社会团体和公益性非营利的事业单位”，公益性社会团体是指“依法成立的，以发展公益事业为宗旨的基金会、慈善组织等社会团体”。“公益性非营利的事业单位”是指依法成立的，从事公益事业的不以营利为目的的教育机构、科学研究机构、医疗卫生机构、社会公共文化机构、社会公共体育机构和社会福利机构等。这些机构，都是官办的。

捐献的原则是自愿和无偿，但无偿是物质上不要求回报。人们捐献财产是一种损失，没有无缘无故的爱，一个人付出了代价，总想求得某种回报，这种回报不是物质的，但可以是精神上的，包括“来世上天堂”，也包括现世的荣誉和尊敬。不能要求捐赠者不要任何荣誉或者奖赏，这是太过苛刻，谁也不是圣人。就是圣人孔子，也不反对行善者获得回报。[①] 如果不允许任何回报，是完全把捐赠者当成傻瓜，捐赠事业必将消亡。

《聊斋志异·考城隍》里说：“有心为善，虽善不赏。”现在还有不少人还是持这样的慈善观。凡事都追问目的，保持高度警惕。你捐钱给我，我也要看看，你是不是心思纯良，如果想“沽名钓誉”，那我会“饿死不食嗟来之食”。据说唐山大地震后，西方国家欲向中国政府提供大量物资和技术帮助，被当时的领导人断然拒绝。他们认为，中国人民有骨气，不

① 鲁人为臣妾于诸侯，有能赎之者，取金于府。子贡赎鲁人于诸侯而让其金。孔子曰：“赐失之矣！夫圣人之举事，可以移风易俗，而教导可施于百姓，非独适己之行也。今鲁国富者寡而贫者多，取其金则无损于行，不取其金，则不复赎人矣。”子路拯溺者，其人拜之以牛，子路受之。孔子喜曰：“鲁人必多拯溺者矣。”见（明）冯梦龙《智囊全集》，凤凰出版社2009年版。

会卑躬屈膝接受有险恶之心的人的一分钱。看似很有民族大义，其实是一种愚蠢，因为地震虽然发生在中国，但却是全人类的灾难，同情心中没有那么多政治，否则不成了“饿死事小，失节事大”了吗？当然，现在就不会再犯这样的错误了，2008年汶川特大地震后，中国接受来自全世界的援助，美国的国务卿还到灾区进行慰问。

只有当自利和利他可以相容的时候，慈善才能长期吸引人，获得“可持续发展”。一个人做一件好事并不难，难的是一辈子做好事。人的境界有高下，美国社会心理学家马斯洛认为人的欲望有五个层次：生理的需要、安全的需要、感情的需要、尊重的需要、自我实现的需要。慈善，起码是第四个层次以上的水平，必须等生理、安全和感情的需要得到满足后才有这种更高层次的需要，这是人性的光辉。所以，慈善者获得尊重，包括受赠人的感恩以及社会的认可，是慈善举动可持续的前提。

问题是，官办的慈善机构常常获得被捐赠人感恩，但是，接受感恩的官办慈善机构并非真正的捐赠者。滴水之恩，涌泉相报，是受赠者该有的品格，但红娘把鸳鸯轰走了，这很不公平，甚至很不道德。

慈善的本质是民间的互助，是政府力所不逮的产物。不论是因为资金不足，信息不畅，抑或成本—收益不对称，又或者是事情紧急而鞭长莫及，总之肯定有政府照顾不到的地方，而民间的个人慈善行为恰好可以作为补充。

如果慈善可以在捐赠人与受赠人之间直接进行，就可以避免“利益外溢”，实现双赢。可是，这需要双方付出寻找成本、沟通成本以及风险的代价，比如任何一方的不守约或者欺骗行为等都会造成损失。所以，大部分的慈善行为不是一对一进行的，而是通过中介机构，如基金会进行。

可是在中国，个人成立基金会是不可能的，因为违法。李连杰是华人世界最杰出的艺人之一，以其号召力和影响力完全可以运作一个慈善基金。可是，即使如此大牌的李连杰，也不能自己独立设立基金会，而必须挂靠在官办的慈善机构之下。2007年4月，作为中国红十字会“博爱大使”的李连杰，在中国红十字总会架构下成立“李连杰壹基金计划”，这好比取得了商标的使用权，使用是有期限的。壹基金的运作期限是3年，

李连杰在合同到期前，曾接受中央电视台采访，称十分担心自己的爱心如何持续。因为壹基金虽然可以公募，但是没有自己的公章和账户，只能用红十字会的账号，也就是辛苦半天，都是为中国红十字会做嫁衣。后来，在多方人士的帮助下，经深圳市民政局同意，2010 年 12 月 3 日，壹基金在深圳落地，正式成立"深圳壹基金公益基金会"，拥有了独立从事公募活动的法律资格。换了别人，这可能做不到。

政府垄断慈善的意图何在？很令人疑惑。难道是为了让人感激政府，怕受赠者感激个人？如果是这样，我们的回答是，政府不是唯一值得尊敬的，而且也不应当要求别人尊敬，政府是为公众服务的，这是政府的义务。人们行善，是人们之间的自愿合作，没必要非通过政府这个中介。或者是认为，所有的好事只能政府做，别人做不好？这有可能。市场取向的经济改革进行了 30 多年，政府的思路一直没变：凡事没有政府组织和动员，会乱。对于这个顾虑，只要看看美国的慈善状况就可以打消。在美国，任何人都可以发起成立基金会，美国大部分慈善基金会是私募性质的。也有政府直接资助慈善活动的，如中国香港地区，但管理是民营的方式。政府既拥有又运营慈善基金会，是中国特色。

如果政府垄断基金会，能规范透明、有公信力，即使缺乏效率，有些浪费，也不是不可以。但不幸的是，跟政府在经济领域的垄断一样，政府垄断的基金会除普遍缺乏效率外，管理漏洞大，腐败惊人。①

---

① 2011 年 6 月 27 日，审计署审计长刘家义向全国人大常委会作《关于 2010 年度中央预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。报告中提到，2009 年 12 月，红十字总会在中央国家机关政府采购中心，确定了模拟人等设备采购项目的中标金额 1227.67 万元后，仍按照原采购预算 1648 万元与中标供货商签订采购合同，相应增加了采购数量，合同金额超出中标金额 420.33 万元，占中标金额的 34.24%。2009 年底，红十字总会未将所属干细胞管理中心项目资金累计结转和结余 25.32 万元纳入 2009 年度部门决算和 2010 年部门预算，也未报经财政部门审核确认。2010 年，干细胞管理中心使用上述资金用于原项目支出。2010 年 12 月，红十字总会在"卫生救护师资培训"项目结余资金中列支 30 万元，准备用于卫生救护培训网络管理系统培训，但至 2011 年初，上述培训尚未进行。2010 年，由于会计核算科目应用不当，红十字总会将应用于"红十字事业"的资金收支在往来款科目核算，其中年初结余 141.91 万元，当年收入 30.93 万元，支出 139.89 万元，年末结余 32.95 万元。且红十字总会决算报表与实际账簿资料不符，多计收入 33.07 万元，少计支出 75.89 万元，少计结余 32.95 万元。2010 年，所属干细胞管理中心未经批准，在"中国造血干细胞捐献者资料库"项目中，列支了与该项目内容无关的抽检费、红十字总会新闻稿发布服务费和会议费共计 22.48 万元。

当政府垄断了慈善后，慈善就会变形，比如强迫捐献就可能成为常态。人们常常抱怨的“被捐款”就是如此。每有灾难发生，单位就动员捐款，名为自愿，实为强迫，按照级别来捐，没人能逃。想起罗伯特·诺齐克在《无政府、国家和乌托邦》中，在为自由主义辩护时，表达了这样的主张：任何人都不应该被强迫做任何事，其中最显著的，就是帮助他人。如果捐款可以强制，那就不是捐款，而是征税或者抢劫了。

严格来说，政府做的所有事情都是自己责任范围的事，跟慈善没有任何关系，如果政府做的事情可以叫慈善，政府就是在可怜民众，做其分外的事情了。那就不是人民养活政府，而是政府养活人民，政府就成了上帝。

多年以来，捐款的主要是国有大企业，个人捐得不多，所以，公众对官办基金会的信息没有了解的欲望，而基金会也不主动披露财务信息，其资金使用是否有腐败，公众也无从知晓，处于黑箱状态。

根据《捐赠法》第二十条：“受赠人每年度应当向政府有关部门报告受赠财产的使用、管理情况，接受监督。”只有在“必要”时，政府有关部门可以对其财务进行审计。也就是说，基金会只要向政府有关部门报告财务情况就可以了，政府代表公众进行监督，而公众不能直接监督。政府部门监督，其实就是自己监督自己。基金会实际处于无人监督的状态，这为其可能的腐败提供了便利。

2008 年汶川大地震，这个重大灾难却不经意间促成了捐赠井喷。有关政府和慈善机构接受的社会捐款达 769 亿元！数额如此巨大，公众也开始关注慈善机构和慈善资金的使用情况。这是一种重大进步，表示人们开始关心自己的权益。

揭开重大内幕的，往往是不起眼的偶然事件。历史将证明，中国慈善事业的进步，要感谢一个叫郭美玲（郭美美）的小姑娘。

2011 年 6 月 20 日，新浪微博上，昵称为“郭美美 baby”的郭美玲，在网上炫耀自己的玛莎拉蒂，并自称是“中国红十字会商业总经理”，被网友关注、热议，网友一致认为其必定跟中国红十字会有利益输送关系。这事引起轩然大波，6 月 22 日，中国红十字会称“郭美美”与其无关。

此事将中国红十字会推到风口浪尖，打击了人们对红十字会以及所有官办慈善机构的捐助热情。比如北京市红十字会，2008年月平均受捐赠额为124万元，2009年为220万元，2010年为756万元，而郭美美事件之后的2011年7月，北京市红十字会只接受捐款15.44万元！公众开始质疑中国所有慈善机构的公信力。很多人在郭美美事件之后，表示"看清了慈善机构的真面目"，不再愿意捐款。民政部的统计数据是，2011年7月，社会捐款数为5亿元，比6月下降了50%，各级慈善组织6～8月接受的捐赠数额降幅更是达到86%。

中国慈善机构面临空前的信誉危机，而慈善机构在面对公众的质疑时仍然放不下官办的架子。中国红十字会承诺在网上公开全部财务收支，让公众监督。可是，公众最后看到的还是一个大概，红十字会具体如何使用善款，语焉不详。

四川绵阳事件，可窥中国官方慈善机构善款使用之一斑。2008年汶川地震后，香港特别行政区政府和香港教育工作者联合会联合出资约400万港元建设"绵阳紫荆民族中学"。学校于2010年建成，但中学使用不到两年即被开发商拆迁，改为"涪城万达广场"商业住宅项目。于是，香港特别行政区政府决定收回自己投资的200万港元。[1]

除了缺失公信力、善款使用不当，慈善机构的内部管理也比较混乱。《捐赠法》第二十三条明确规定："公益性社会团体应当厉行节约，降低管理成本，工作人员的工资和办公费用从利息等收入中按照国家规定的标准开支。""郭美美事件"之前，2011年4月15日，身份认证为"西南民族大学教授"的肖雪慧，在新浪微博上传了一张餐饮发票图片。发票显示收款单位为"上海惠公馆餐饮管理有限公司"，付款单位为"上海市卢湾区红十字会"，消费金额为9859元，发票上的时间显示为2011年2月28日。一顿饭吃了近1万元！舆论惊呼，红十字会太有钱。

红十字会在陕西的"捐劣质自行车事件"更证明，部分官办慈善机构

[1] 据中国网络电视台2012年5月23日的报道。

人员不具备做“义工”的基本素养。[①] 也难怪，他们不是按照义工标准招聘的，而是按照公务员招考进来的。义工是专业人员，公务员是机关管理人员，对两者的期望值和要求不一样。对于公务员，即使他们不是合格的慈善专业人员，也可能是合格的公务员。

总结一下，以中国红十字会为代表的中国慈善机构存在“三宗罪”：缺乏公信力、信息不透明、工作人员不专业。

中国慈善事业如何进步？

提高慈善机构的公信力、增强机构信息的透明度、提高慈善机构人员的专业化水平，是中国慈善事业进步的关键。

要提高慈善机构的公信力。在短期，可以改造现有的慈善机构，淡化其官方色彩，不要让其成为安排某级别干部的机构。慈善机构也要取消与其业务关系不大的内设机构，如中国红十字总会的杂志社、机关服务中心、组织宣传部等，减少不必要的行政开支和运行费用。就跟在经济领域中一样，在慈善中也要引入竞争机制，这样才便于显示慈善活动的真实成本信息，促使慈善机构放下架子，提高慈善机构活动的效率，用好宝贵的善款。

目前的政府主导模式不是最佳的模式。长期看，既然慈善事业本身就起自民间，让它再回到民间，才是正道。要修改《捐赠法》，把慈善机构定位成公益性的非政府性组织，而不是官方或者半官方的“事业单位”。

政府要有这个胸怀，受赠者的感激就该给捐赠人，而不是政府。政府不是不可以涉足慈善，问题在于涉足的方式。政府的主要责任是制定法律和规制，也可以直接出资资助慈善机构，但是不要亲自运作资金和项目，跟利益发生牵扯，把自己置于说不清的位置。政府核心的、更大的慈善责任，是做好养老、医疗等社会保障事业，而不是与民争“捐款”、争名声！

一方面，根据《捐赠法》，企业和个人只有捐赠给指定官办慈善机构，

---

① 见《北京晨报》2012年6月2日的报道：《红基会公布捐劣质自行车调查结果承担失察责任》。

才能享受相应的企业所得税减免和个人所得税的优惠待遇，捐赠给其他慈善机构则不能享受优惠。另一方面，尽管允许减免，政府表现得还是比较“吝啬”，企业和个人的捐赠，只有在应纳税所得额3%和30%以内的部分享有减免待遇。减免税，是政府支持慈善事业的主要手段之一，美国在这方面做得最出色，不但一视同仁而且力度大，这值得中国效仿。

捐献者应该获得名誉，如冠名权，国外大学多以个人或企业名字命名教学设施和其他建筑物，中国大学也早已出现，如霍英东楼等，但常常引起争议，如清华大学的真维斯楼，部分人觉得不雅或者不配。其实，这是过度解读。不获得心理的愉悦和名誉的回馈，谁愿意长期持续付出？

只能捐现金或者商品，不能捐股权，也是中国慈善的一大缺憾。在美国，大部分私募基金会主要是捐献股票。2009年10月，福建新华都实业集团董事长陈发树，用个人持有的价值83亿元的股票，成立个人慈善基金遇到尴尬。因为根据《基金会管理条例》，如果以股权形式认捐，则每年必须拿出全部股票市值的8%做慈善，这对捐赠者而言是太过苛刻而难以接受的。因为陈发树没有接受这一条件，所以媒体质疑其行为不是慈善，诚意不够，是“诈捐”的“避税”行为。这是对捐赠者的侮辱。

我们还是相信，只要没有制度障碍，中国富豪跟美国富豪一样是愿意捐献的。那就要珍惜和鼓励这份爱心，允许个人、企业和社会机构直接设立公募基金，多多益善，不需要再挂靠官办慈善机构，真正实现慈善进入的自由化和市场化。

要完善信息披露制度。现在的《捐赠法》对信息披露几乎没有硬性规定。其实，慈善机构，跟有关政府部门报告不报告信息不要紧，因为政府部门没有能力核实全部信息的真实性，也没有积极性去惩罚不实的信息披露。要紧的是，通过各种公开渠道向公众公布信息，而且是完整的信息，保证每一笔捐款都有合理、明确的去向，这样才能对慈善机构形成真正的压力，保证信息的真实性和善款利用的正当，不再出现过去的闹剧。顺便说一句，在慈善机构民营化的时候，信息披露的障碍就少多了，因为民间慈善机构没有那个“胆量”。

要提高慈善机构人员的专业化水平。事情是人做的，人员的素质决定

慈善的效果、质量。跟抢险救援类似，慈善事业也需要专业人员，不是人人可以胜任的。通过培训，培养大批的训练有素的慈善专业义工队伍，是中国慈善事业需要改进的重要方面。

一种可能的方式是，政府可以出钱，购买义工劳务。义工的劳动，虽然是做慈善，但是可以获得报酬，自然报酬不可能很高，这里面有义务的成分和精神的收获，低报酬是多数义工可以接受的。政府这样花钱，可以收到事半功倍的效果，比由官员去组织非专业人员从事慈善活动安全、有效得多。

慈善事业的发展还需要慈善中介组织，即搭建慈善平台、提供咨询服务、评估慈善效果的机构。中介的作用就是市场，它沟通慈善的供给者和需求者，是不可或缺的慈善机制。这是中国慈善事业最缺的一环，因为法律本身就不支持，这有赖于非营利组织的发展。美国有 151 万个非营利组织，每年接受捐款 1.7 万亿美元（2010 年的数字）。对成立非营利组织（NPO，Non-Profit Organization），过去是一种不积极支持甚至阻止的态度，现在有所转变。非营利组织不发展，慈善事业就只能由政府来主导，这是发展中国慈善需要重视的特殊问题。

在英国作家狄更斯的伟大作品《双城记》中，有对理想社会的设想：富人帮助穷人，穷人感激富人。民间自发的慈善活动，就是实现这个理想的路径。当每个人都意识到，自己的成功是社会的产物，是全社会支持的结果，而自己不过是幸运（你恰巧聪明，恰巧有某种特殊技能）罢了，才会对社会怀有感恩的心，慈善才能够光大。

第十一章　税

税是政府与人民关系的重要方面。纳税本无关道德，它是法定义务，但是税负过重，公众的道德水准便会下降。税收不是无私奉献，而是强制索取。及时足额纳税，不是纳税意识；税收是公众获得政府服务的影子价格，无权利，不纳税，才是真正的纳税意识。

无权利，不纳税

从来觉得“皇粮国税，天经地义”的中国人，只是到最近几年才对税收有了较为准确的认识。

长期宣传的偏颇，国人对于税收有一种类似于自愿奉献的情结。“纳税光荣，偷税可耻”是写在墙上的标语。税收被道德化了，对很多人来说，凡是国家需要的，就喜爱和服从，这叫觉悟高。有人说，当然应该积极纳税，如果大家都不纳税，谁去保卫国家，奥运怎么举办，铁路公路怎么修建，城里的绿化谁来做，等等。

税收有几千年的历史，在这个漫长的历史中，老百姓对于这些“皇粮国税”基本是逆来顺受的。

今天，在教科书中，税收大体是这样定义的：国家对于企业或者居民无偿征收的货币或者实物。又说，税收具有强制性和无偿性。

强制性，就是征税是违背人的意愿的，但是，作为纳税人也只能接受。这是事实。税收是国家出现之后才有的，而国家是在私有制出现之后才有的，没有了私权和私有财产，税收就成了无源之水、无本之木，没有存在的必要了。

税收的本质，是对于私的侵犯，对于私人财富的剥夺。在大公无私的时代，私是万恶之源，当涤除干净。那个时候，没有了私，一切全都是公，企业要么是国有企业要么是集体企业，私人企业全部被消灭，这种情

况下，税收确实是不需要存在的。公有制社会在本质上不需要税收，那是自己对自己的强迫，市场经济社会尊重私人利益，也有了私人利益，才需要税收。

税，是让个人和企业无偿让渡自己的利益，没有国家的力量，也就是强制的暴力为最终依据，这是不可能实现的。所以，税收的强制性和无偿性是同一事情的两面。如果不是被逼无奈，谁会把自己的东西白白拱手送人？

宣传说，社会主义税收“取之于民，用之于民”。其实，这话是不需说的，是一句“正确的废话”。取之于民是肯定的，不用之于民的话用到何处去呢？有人说，中国财政的“三公”支出很多，税收是“取之于民，用之于官”。其实官和民，最终都是民。

过去说，资本主义国家的税收，取之于民，用之于“资产阶级自己”，这样说似乎是不公平的。资本主义国家财政支出的公共性是受到严格保证的，批准预算的程序十分严格苛刻，“三公”基本没有。“资产阶级”肯定也用了一部分，可是，那些社会保障支出可是惠及全民的，社保支出是这些国家比如美国联邦财政（中央财政）的最大的一项。

取之于民，用之于民，还容易造成误解。既然取之于民，又用之于民，那就不必取了，反正还要返回。所以，别的国家不这样宣传税收。

税收虽然取之于民，用之于民，可是，它并不具有经济学意义上的有偿性。因为任何东西，似乎都在整体上有某种有偿的特性。比如活着受罪，但是，也许死后能进天堂，也算是有回报，有偿的。但是，经济学意义上的有偿是个别有偿，一一对应的有偿，税收确实没有个别有偿的性质。你不纳税，政府一样给你提供服务，你纳税再多，不见得能享受更多服务。

税收最初的必要性在于，国家本身是非生产的，但是，国家是由具体的人组成的，他们需要耗费，必须要取得可靠的资源，征税正好满足了这个要求。税是强迫的、无偿的，可以保证国家之用。

为此，马克思说：“捐税体现着表现在经济上的国家存在。官吏和僧侣，士兵和女舞蹈家，教师和警察，希腊式的博物馆和哥特式的尖塔，王

室费用和官阶表，这一切童话般的存在物于胚胎时期就已安睡在一个共同的种子——捐税之中了。”①

把税收理解成政府的强制索取，是人民养活了政府，而不是政府养活了人民，理解到这个层次，对国人已经是一种进步，很大的进步。但是，只理解到这个层次是不够的，远远不够。

更应该树立的税收意识是：No Taxation Without Representation，即“无代表，不纳税”，或者“无权利，不纳税”。

无权利，不纳税，源于英国《大宪章》，《大宪章》是近代宪法的滥觞。最初是贵族联合起来限制国王征收和花钱的随意性，逐渐引申为“无机构，不纳税”，后来为新生资产阶级控制的议会所确立和重申。但是，它广为人知，是在1763年到1776年间。一开始，北美十三州殖民地要享有代表权，因为他们纳税给英国国王，所以要争取在英国的代表权。英王不同意，殖民地就起义，然后宣布独立，这就是美国独立战争。1776年美国建国。独立战争，让“无权利，不纳税”的观念得以广泛传播，终致深入人心。

税与权利密不可分！虽然政府可以强制征税，但是，国家的性质决定了它最终需要征得民众的同意，并且民众应该因为纳税而享有相应的权利。税收不能是肆意横征暴敛的。

在中国古代，“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”。一切都属于天子皇帝，他可以任意索取而不必忌惮。在中国的历史上，王朝更替，旧朝被推翻，苛捐杂税往往是重要的诱因，孔子就因此感叹过：苛政猛于虎。一个规律是，新朝的皇帝基于前朝的教训，都主张轻徭薄赋、与民休息。如西汉从高祖刘邦到文景二帝，均奉行黄老之学，皇帝的生活就很简朴，刘邦出巡竟然找不到四匹毛色相同的马匹，税收是“十五而一”；唐太宗李世民、宋太祖赵匡胤，都有体恤民间疾苦轻徭薄赋的政策；清康熙皇帝曾下诏，永不加赋。但是，王朝的后期，各种矛盾齐聚，税负往往不可遏制，更有个别王朝一贯横征暴敛，典型的如秦、隋。明末，农民起

① 《马克思恩格斯选集》，人民出版社1972年版，第1卷，第181页。

义军领袖李自成（1606—1645）只是简单地喊出“迎闯王，不纳粮”就争取了民心，一呼百应，推翻了崇祯皇帝，建立了新政权。

很简单，税负过重，人民不能照旧生活下去，而统治者也不能照旧统治下去了。推翻君主专制，开启法国民主制度新纪元的法国大革命（1789—1799）的导火索之一，就是在国内严重通胀、民不聊生之时，罗马天主教会强行征收“什一税”，对穷人构成生存威胁，人民不得不揭竿而起。

因此，马克思还说过：“捐税问题，始终是推翻天赋的国王的第一个原因。”[①] 税收不是“拿你没商量”，而是要好好地向民众说清楚才行。一个重要的进步是，2009 年国家税务总局发布了《关于纳税人权利和义务的公告》，尽管还是以义务为主，不是单纯的权利公告，但是，毕竟第一次明确地、不是居高临下地列出了纳税人的 14 项权利，特别是关于税收的“知情权”。

就因为税收是强制的收取，而不是自愿的奉献，所以，不能随意收取，而是要有规有矩。从亚当·斯密以降，经济学家们都重视税收规则，斯密的税收原则是：平等（纳税上任何人无特权）、确实（纳税数额、期限明确）、便利（时间、环节给纳税者方便）、节省（征税的费用尽可能低）。最后，公认的两个税收制度设计原则是：效率和公平。效率的含义，一是税收尽量不干扰市场机制，超额负担尽量少；二是税务机关的征税成本尽量低。公平的指标很多，如能力多者多缴，少者少缴；财产或收入多者多缴，少者少缴，等等。

中国的税负重不重?

中国现在（截至 2012 年 7 月）共有 18 种税，16 种由税务机关征收，2 种由海关负责征收。

理论上，税收可以大致分为对商品（包括劳务）的税收，在中国叫做

---

① 《弗里德里希-威廉四世答市民自卫团代表团》，中共中央马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作编译局，《马克思恩格斯全集》第 5 卷，人民出版社 1972 年版。

“流转税”（流转税是中国税务机关征税的特殊术语）；对所得的课税，即所得税；对财产的课税，即财产税；对行为的课税，即行为税；以及不能归到上述分类中的其他税。

中国的18个税种是：流转税：增值税、消费税、营业税、关税、船舶吨税；所得税（含财产税）：企业所得税、个人所得税、房产税、车船税；行为税：印花税、车辆购置税、契税、城镇土地使用税、耕地占用税；其他税：资源税、城市维护建设税、土地增值税、烟叶税。

其中，关税、船舶吨税由海关征收，海关还代征进口环节的增值税和消费税；其他税由税务机关征收。

其中，消费税、关税、中央企业的所得税、增值税的75%、个人所得税等，属于中央财政收入，其余基本是地方财政收入。

以2011年为例，按照收入规模，中国最大的5个税是：增值税24266亿元，企业所得税16760亿元，关税16142亿元（包括海关代征的增值税和消费税），营业税13678亿元，消费税6953亿元，这5大税占了中国全部税收收入80%以上。

一般来说，一个国家的税收，要么以所得税为主，如美国就以所得税，特别是个人所得税为主，要么以商品劳务税或者流转税为主，如一些欧洲国家。很少有国家，既以流转税为主，又以所得税为主，两类税并重，所谓“双主体模式”，中国的税收制度恰恰是这样的结构。中国既征收几乎是世界最高水平的流转税类，又征收不低于世界平均水平的所得税类，并且辅以其他税种配合。从结构上，这为中国的高税负打下了“坚实的基础”。

让我们具体分析一下各个税种，细微透视中国的税负状况。

增值税。增值税，是中国第一大税。中国增值税的基本税率是17%（基本税率就是绝大部分应税商品适用的税率，另有优惠税率13%，以及出口的零税率，即出口退税），而亚太国家一般是5%~10%。而且，中国的增值税不是真正意义上的增值税。增值税的最大优点是，只对商品流通中每个环节新增加的价值（价格）课税（简单说是售价减去进价），而不是对全部售价课税。具体做法是，通过抵扣购进环节已经交纳的增值税，消除重复

征税。但是中国的增值税，有很多的购进项目不允许抵扣，特别是固定资产部分存在严重的重复课税，不是真正意义上的增值税。

一般认为，目前中国17%的增值税税率，相当于欧洲类型增值税（典型的如法国）税率24%的负担水平。增值税的征税对象几乎涉及所有的日常用品，自来水（13%）、电（17%）、盐（14.5%）、馒头（17%）、电影票（13%），等等。

消费税。中国的消费税，不是一般意义上的消费税，是特别消费税，它只对十几类产品征收，而且所有这些产品都已经缴纳过增值税，在此基础上再加征一道消费税。税率高是消费税的一大特征，如高档烟的税率可以高达45%。特别是对于部分生活必需品，如护肤护发品，也征收消费税，这是没有道理的。

营业税。本来对于一种商品和劳务只征收一种税就可以了，税不重征是治税的圭臬。中国对于商品和劳务的税收分两种，一部分征收增值税，即所有货物（有形动产）、加工和修理修配两种劳务以及进口，另外的商品（无形资产和固定资产转让）和大部分劳务，征收的是营业税。营业税的特点是，重复课税，每出售一次，就全额征收一次。

为解决营业税的重复课税的弊病，自2012年1月1日起，上海开始在部分行业实行营业税改征增值税的试点。有些行业将获益，如航空公司，因为它们的购进金额大，过去征收营业税，税负偏高，改征收增值税后，可以大大减轻税负。但是，对于以人力成本为主的企业，如快递行业，营业税改为增值税，不见得会减轻负担，还有可能因为人力成本无法抵扣而增加税负。

增值税与营业税，完全可以合二为一，即取消营业税。

关税。中国加入WTO（世界贸易组织）后，按照“入世”承诺，关税总水平逐步下降，但是，在世界范围内仍然属于高水平。尤其是，出口退税是国际惯例，是一种制度，中国表面上也对出口实行退税，也就是零税率，但是实际执行起来又不是如此，而是规定退税的比率，不是真正的自动的零税率。

就是因为中国的流转税，包括关税的税率偏高，一个直观的结果，就

是中国的部分生活必需品的价格高于或者与美国持平。如北京的 Levi's 牛仔裤、耐克鞋、Coach 包、苹果手机都比纽约贵，猪肉、牛肉和鸡肉，北京和纽约基本是一样的价格。[①] 还有大量的奢侈品价格，中国也高于美国。宝马车，美国不过三四万美元一辆，中国比美国市场的价格高出一倍以上。这是因为，进口环节过高的关税（90%以上），以及进口环节的增值税、消费税，还有销售环节的税收联合抬高了价格。此外，化妆品、LV、爱马仕、名牌手表也有类似情况。这是很不正常的，因为美国的人均收入是中国的十几倍。

个人所得税。中国的个人所得税，从收入角度看，并不具有特别重要的意义。2011 年个税收入是 6935 亿，占全部税收的 7% 左右。但是，个税对于个人有直接的影响，因此个税的改革最引人注目。改革核心是对工资、薪金所得征税的起征点（即免除费用额）从 800 元上调到 2000 元，再到 3500 元。起征点的实质是生活费，3500 元对某些地区可能够用，但是，对于北京、上海、深圳、广州等大城市是远远不够的。更合适的做法是，允许各地根据生活成本和通胀水平自定起征点。个人所得税最初是地方税，后来变成中央税，各地不允许自行调整起征点。

房产税。1986 年中国就开始有房产税，但是，仅对经营性的房产和房屋租赁收入课税，对个人所有自住的不征税。2010 年，财政部决定在上海和重庆进行对个人拥有的房产征收（新）房产税的试点。

车船税。该税本来是一种使用税，不使用车和船的不课税。但是，从理论上说，判断一个人是否使用了自己的车或者船是有技术难度的，税务机关负有举证责任。于是后来改为财产税形式，只要拥有就征收。可是，车船税和 2000 年开征的车辆购置税是明显的重复课税，也许后者的初衷是遏制公款购车，但是，明显殃及池鱼了。在中国开车的代价不菲，除了这两个税，还要负担增值税、消费税、城市维护建设税以及燃油税（就是对汽油柴油征收的消费税，由原来的养路费改为此税）。这么多税并列，是说不过去的，应该取消或者合并之。

---

① 见《北京物价真比纽约贵吗?》，《人民日报》2011 年 9 月 13 日。

城市维护建设税。这是中国税收体系中最不规范的一个税，不伦不类。该税没有自己独立的纳税人，它是以增值税、消费税和营业税的纳税人为纳税人，按照缴纳这三种税金的一定比例来缴纳，是典型的税上加税。

资源税。如果说中国还有一种税的税率不高，甚至还有些低，那就是资源税。资源税是开采自然资源，如原油、天然气、煤炭、金属和非金属矿藏、盐等征收的税。中国自然资源相对稀缺，从任何意义上，开采资源应该征收重税，但是，现行资源税税率很低，比如中石油和中石化开采国内原油，每吨就缴几十元的资源税而已。

中国不但税种繁多，且除资源税和个别税外，每一种税的税率都几乎是世界最高水平。这样的设计，中国人的税负不可能不重。

问题还在于，中国税收制度不但税负重，还缺乏效率。所谓税收效率，是说收税尽量不要干扰市场和纳税人的自由选择，否则纳税人的损失可能远超过税收本身，形成"超额负担"。就好像小偷破门而入偷钱，顺手把主人的古董打碎了。主人损失了钱，可同时小偷却增加了收入，两者"相互抵消"，但主人损失的古董，小偷没拿到，主人却白白损失了。对商品和所得课税，都会有超额负担，对商品课税的超额负担更加严重。产生超额负担的原因是，人们的选择因为税收而扭曲了，偏离了最优的位置。中国的流转税多且重，税收缺乏效率在所难免。

中国还有两套税务系统，国家税务局系统和地方税务局系统，人员比1994年税制改革前凭空翻了一番，每年的国家公务员考试，税务机关都是最热的部门之一，因为待遇好。待遇好，是对税务机关的人说的，对于纳税人而言，待遇高，就是征收的成本高。这也降低了税收的效率。

一个重要的问题是，为什么中国形成了这样一个几乎所有人都诟病的税收制度呢？

现在的税收制度是在1993年确立、1994年开始实施的，2000年之后有局部调整，增加了车辆购置税，取消了农业税。1993年的时候，国有企业日子异常难过，宏观经济也很不景气，税收收入占GDP的比重很低，征税的技术手段相对落后，名义税率和实际税率差异明显，纳税人信息也不全，偷逃税现象严重，这些都要求名义总体税率必须高。

所以，改革税收制度的初衷，就是提高税负，而且是较大幅度地提高。后来，国企的日子逐步好转，经济开始繁荣，税收越来越多，上述的比重也逐年增加。征税手段也进步了，偷逃税变得越来越难。因此，税收从2000年开始超常规增长，平均超过22%，远超GDP增速，令人瞠目。各界要求减税的呼声不断。

道理很清楚，从结构上，税负就是高负担的，而征税手段的先进，又使得名义税率和实际税率接近甚至相等。所以，高税负的目的不但已经达到，而且大大超额达到了。税收大大超过了实际需要，必须想名目，多多"三公"才能花完。

从2002年就开始有"结构性减税"的说法，可是，10多年来，除了取消农业税，未见任何实质性减税举措，更不用说结构性减税了。农业税早就该取消了，作为所得税性质的农业税，在农业根本没有净收益也就是所得的情况下征收了几十年，已经是个"奇迹"。对于农业，特别是粮食生产，不但不征税，反而进行"反哺"，也就是欧洲和美国的"农业支持计划"，是世界惯例。我们曾经说过，中国取消农业税还因为其征收成本过高，在穷乡僻壤得不偿失，不如干脆不征。虽然值得欢呼，但农民付出了长期的等待。

"结构性减税"似乎成了"增税"的另一种说法。税收总额，从提出结构型减税的2002年的17636亿元，增加到2005年的28778亿元、2008年的54223亿元、2011年的接近9万亿元，一路高歌，是同期GDP增速的两倍左右，可以说成是"咆哮式的增长"。

国家重视依法行政，税务机关也一再强调要"依法治税"，可是，时至今日，在18种税种中，只有个人所得税和企业所得税是全国人大依法通过的，其他的都是行政部门特别是财税部门的"暂行条例"。而个人所得税和企业所得税税法，也是因为开始只适用外籍人士或者外资企业才采取法律的规范形式的，到后来才扩大到内地人士和内资企业。如果立法层次高，税法的变动就不会那么随意，而税负也许会更合适。如果由财税部门自己说了算，则难保他们不会只考虑自己的政绩而"拔高"税负，这是在观察中国税负时不可不注意的。

中国不该税负重

官方和民众，对中国税负是否过重的问题有截然相反的看法。总体税负，一般是计算税收与GDP的比重。比如2011年中国的GDP（国内生产总值）是471564亿元，税收是89720亿元，税收占GDP的比重为19%。这个比例跟美国大体相当，比欧洲多数国家稍低，所以，官方认为，中国税负不高甚至低于发达国家的平均水平。

可是，中小企业、普通民众，无不觉得税负太过沉重。是官方的解释更真实，还是公众的感觉更接近实际呢？自然是公众的感觉。

在发达的市场经济国家，政府和居民的利益切割手段主要是税收。所以，在它们那里，税收占GDP的比重基本就可以表示全部的居民负担。在时下的中国，政府除了收税，还有五花八门的收费、基金、罚没收入。在中国，研究税负，不能仅仅考虑税收，简单与外国做对比，还要考虑这些不叫税的“税”。因为在这个问题上，我们确实有自己极为特殊的“国情”。在别的时候，也许谈国情是不合适的，甚至是可笑的，但是，唯独在这个事情上，国情论是再合适不过的。

仅以收费为例，小企业的负担最重。2012年全国“两会”期间，全国政协委员、杭州娃哈哈集团有限公司董事长宗庆后先生，提交了一份名为《关于降低税费、减轻企业负担的建议》的议案。他说，他所在的饮料行业的收费项目过多，仅企业建造厂房为例，就存在三四十项收费，如图审费、质检行政费、白蚁防治费、防雷费、房产测绘费、房屋登记费、竣工测量费、散装水泥基金、消防检测费、环保检测费、建筑物正负零验线费等。[①] 其他的收费名目有：卫生费、劳动用工年检费、电脑费、报纸杂志费、出外经营手续费、市政押金、发票结算费、土地发证费、工商年检公告费数百种之多。收费在中国，实在是一种“想象力”经济，不怕做不到，就怕想不到。

2010年，“天价过路费”事件闻名全国。[②] 河南农民时建锋与其弟弟

---

① 相关报道见：《小微企业盼减税“过冬”》，《中国报道》2012年第4期，总第98期。

② 据2011年1月24日，广东电视台《财经郎眼》节目。

套用军车牌照做运沙生意，从2008年5月4日到2009年1月1日，不到8个月的时间，共偷逃高速公路过路费368万元，而他们自己才赚26万元。就是说，如果他们不逃费，生意就要亏损340万元！河南中原高速有限公司将他们告上法庭，一审被判处无期徒刑，全国舆论哗然。后来改判。

全世界共有14万公里的收费公路，中国就占了10万公里。高速收费可以用"极度混乱"形容。尽管治理乱收费多年，但并无实质成效。

收费站过多过密，重复收费、超期收费的情况在全国各地普遍存在。据说从某些专门的卫星地图上，可见祖国大地收费站"遍地开花"。长沙有一段20公里的收费公路，竟有6个收费站。北京首都机场高速公路贷款大约8亿元，到2005年就已经收取了31亿元，并计划收费到2027年。广东河源市的江面收费站，收费年限居然长达756年！真是对收费公路的"前途"充满信心。

如果算上个别地方、部门巧立名目的乱收费，收费的总额与税收相当甚至高于税收。这些收费的性质也是税收，因为具有强制性，完全不能抵抗。虽然有些收费是短期的，但是，新的收费会立即取代之，"一江收费向东流"。这笔账，官方不算在税收上，但是对于缴费者来说，他们与税收等同，就是不叫税的"税"。

问题在于，中国不该有这么多的税费。中国与其他市场经济国家的最大区别之一是，中国有大量的国有企业，特别是央企更是实力强大，在多个领域居绝对垄断地位，大赚其钱，这是全世界极少数国家才有的现象。

2011年央企和地方国企的利润加起来约有2万亿元。国企本身履行的是财政的职能，而不是赚钱的功用，它们的利润根本上是属于全民的，应该全部上缴各级财政，由财政统一支配使用，而不能由企业自己说了算。这不是不尊重企业的利益，因为国有企业根本就没有自己的利益，否则即是悖论。遗憾的是，国企和央企长期不上缴利润，2008年之后也仅仅是象征性地缴一点。

还有，前文也曾经提及，中国的财政收入里还有土地出让金，2011年的土地出让金在房地产市场降温、调控打压下还有3.15万亿元之多！

收费、各种政府性的基金、国企的国有资本收益，这些都是政府的收

人，严格来说，它们的本质也都是税。大体上说，国外所谓的税，就是政府拿的全部收入。这样，按照“可比口径”，中国的税负就将立即在现在的水平上再翻一番，这时候，谁也不好意思再说中国的税负不重了吧。

中国税改的方向

减税的全民意识已经达成，这也是中国财政宪政改革的第一步。过去10年的结构性减税不是真正的减税，而2012年开始的营业税改增值税的试点，最后也有可能变成增税的试点。真正的结构性减税，要改变流转税与所得税“双头”格局，中国已经具备以所得税为主的条件。我的建议是，税改的第一步，是取消中国现在的第一大税种增值税，以增值税为基础的消费税也一并取消，自然也包括海关代征的增值税和消费税。其他的改革是，营业税可以不改成增值税，但税率可以考虑降低，以抵消重复课税。城市维护建设税、车辆购置税也无存在的合理性，土地使用税和土地增值税可以合并。

减少的税收，在短期，大部分可由国企利润上缴以及土地收益等弥补，在长期，待规范了税收体系以及收费制度，还有土地制度、国企利润上缴制度之后，可以由房产税来补充。从长期来看，以房产税为中心的地方税体系，是中国税收体系的治本清源之策。

以所得税为唯一主体的、简化了的、税负水平低于世界平均水平的税收体系，才是符合中国国情的。这是任何以改革名义进行的税收体系调整所必须遵循的原则。偏离了这个方向，就是与市场经济改革的大目标背道而驰。

第十二章　公共预算

“你们要关心国家大事。”公共预算，就是“国家大事”。重大事情，必须让人民知道。公开透明，是公共预算的第一要义。为公众所诟病的“三公”太多，有关部门乱花钱，其病根则是预算约束形同虚设。预算透明了，人们深恶痛绝的有些事情才会消失。

看不懂的中国预算

预算，就是政府的收支计划（表格及说明），跟企业财务报表相对应，可称为“政府财务报表”。不同之处是，企业的财务报表是实际发生的数字，而政府财政预算是计划的数字，不是实际发生的，实际结果表现为决算。

如果企业管理者和老板看不懂财务报表，就不知道企业是否赚了钱，很可能被人忽悠，后果很严重。作为“国家的主人”，如果我们看不到、不关心、看不懂预算，也可能被忽悠，后果更严重。

中国宽口径的税负（包括收费和基金等）名列世界前茅，如果税收（宽口径的）真的取之于民，用之于民，也就是提供公共物品，则税负重就不是了不得的问题。遗憾的是，中国纳税人在承受几乎世界最高水平的税负的同时，却没有享受到相应的公共服务。中国财政的公共属性并不显著，远没达到应该达到的水平，在养老保险、医疗保险、失业保险、基础教育上的支出水平，在世界范围内几乎是最低的。在这个意义上，中国的纳税人是最冤枉的。

何以见得？这需要仔细分析中国的预算。

原来中国的预算只是单一的一个表，全部收支都包括在这个表里。后来，实行“改革”，从一个表改成三个表，分别是公共财政预算、政府性基金预算以及国有资本经营预算。

公共财政预算，也就是通常意义上的预算，预算收入基本是税收，这个预算可以有赤字，赤字靠发行政府债券弥补（任何赤字必须弥补，因为已经支出）。2012 财政年度[1]，全国公共财政收入 11.36 万亿元，全国公共财政支出 12.43 万亿元，收支差额 8000 亿元，其中，中央公共财政赤字 5500 亿元。

按照 2012 年的中央预算草案，公共财政预算的收入项目主要是国内增值税、国内消费税、进口货物增值税和消费税、关税、企业所得税、个人所得税、出口货物退增值税和消费税（出口退税是把出口企业已经缴过的税再退还给企业，实际上是支出，或者负的收入），以及非税收入。主要支出项目有教育支出、科学技术支出、文化体育与传媒支出、医疗卫生支出、社会保障和就业支出、住房保障支出、农林水事务支出、城乡社区事务支出、交通运输支出等。需要注意的是，这个收支分类，是按照 2012 年财政部长向全国人大会议做的预算草案的报告得出的，只是全部公共预算支出的一部分，而且是溢美的部分，溢美就要遮丑。

预算草案报告里没有，但实际上有的公共预算支出，还有“行政管理费支出”、“基本建设支出”、“企业挖潜改造和科技三项费用”、“增拨企业流动资金”、“地质勘探费”、“国有企业政策性亏损补贴支出”。除了行政管理费外，其余都是私人物品或者主要提供的是私人物品，这在市场经济国家是难以理解也不会有的。以政策性亏损（不是企业经营不善而是必须执行某些政策如国家定价等导致的亏损）补贴来说，国企的政策性亏损，是因为为社会提供了公共服务而亏损，财政自然应该补贴，但是国企的政策性亏损和经营性亏损，两者难以区分，常常是政策性亏损掩盖了经营性亏损，这是让人难以接受的。

预算是分级次的，按照《预算法》，中国实行的是一级政府一级预算，中国共有五级政府（中央、省、市、县、乡），相应就有五级预算。按照

---

① 中国的财政年度，按照法律规定，是每年的 1 月 1 日到 12 月 31 日。预算经人大批准，才能执行。全国人大只批准中央预算，地方预算由各地方人大审议批准。不过，审查批准预算一般是在 3 月，3 月是各级人大开会的时间。也就是说，在人大批准前，预算收支已经发生，处于“违法”状态。于是，《预算法》后来规定，人大批准前财政部门可以预先进行收支。

法律规定，只有中央公共财政预算可以有赤字，用发行国债弥补。地方政府的公共预算不允许有赤字，因此，地方政府也不能发债。不过，最近几年，一些经济实力强大的地方如广东省、浙江省等，已经通过批准，可以发行地方债。但是，这些债务是否全部用于弥补公共预算赤字，还是用于其他方面，就不得而知了。

政府性基金预算。2012 年（预算数而非决算数）全国政府性基金收入 34796 亿元，收入项目有铁路建设基金、港口建设费、彩票公益金、大中型水库移民后期扶持基金、中央农网还贷资金、国有土地使用权出让收入、城市基础设施配套费、地方教育附加。2012 年全国政府性基金支出 35614 亿元（支出大于收入的部分由上年剩余结转下来的资金弥补），支出项目有铁路建设支出，港口建设支出，彩票公益金用于社会福利、体育和教育等社会公益事业支出，中央农网还贷资金支出，用国有土地使用权出让收入安排的征地拆迁补偿等成本性支出，农业土地开发整理和农村基础设施建设以及补助农民等支出，农田水利建设支出，保障性安居工程支出，城市建设支出。

政府性基金收入，是政府为特定目的而征收的资金，专款专用，不能挪作他用。部分基金的实质是税，只是名字不叫税罢了，如大中型水库移民后期扶持基金；其余的是收费性质的。无论是税，还是费，征收的理由都值得重新讨论。

政府自己想做某些事情，而一般性的收入不够，就采取基金的方式。这些事情，多不在财政支出的范围之内，一般完全可以通过市场解决，如铁路建设、港口建设等。很多基金征收的目的是临时性的，可是到期又舍不得取消，就一直顺延下来，如民航部门的机场建设费。一开始就不合理，乘客的机票里已经含有此项成本，乘客对此不情愿也不满意，在征收多年之后，从 2012 年从 4 月 1 日起，"废止"机场建设费，但是又"改征"民航发展基金，换汤不换药。一些基金是附着在商品的价格中的，如中央农网还贷资金就加在城市居民的电费中。而社会福利、基础教育本来就是公共物品或者准公共物品，应该由公共财政预算足额支付，加征基金是名不正言不顺的，缺乏足够的合理性。

大规模的财政体育支出，是中国特色。在过去特殊的国际环境当中，体育比赛可以提升国民精神和士气，甚至可以用于政治目的，如中美的“乒乓外交”，但是，那毕竟是特殊时期。现在，体育应该回归正常，财政不该以任何名义支持体育竞赛，完全可以用民间和市场的方式进行。为得一块金牌，就花费几千万元甚至更多，是典型的“烧钱”。面子毕竟不是民生。

国有资本经营预算。国有资本经营预算，是国有企业与财政之间的收支关系。以中央预算为例，中央预算只有中央企业的资本收益收支。按照2011年的决算数，中央国有资本经营收入765亿元，包括利润收入和产权转让收入，加上2010年结转下来的35亿元，2011年实际使用的收入总量为800亿元。中央国有资本经营支出769亿元，支出项目包括国有经济和产业结构调整支出、中央企业改革脱困补助支出、重大科技创新支出、重大节能减排支出、境外投资支出、安全生产保障能力建设支出、兼并重组支出、新兴产业等发展支出、调入公共财政预算用于社会保障等支出。

2011年，中央企业实现利润9000多亿元，却只上缴中央财政700多亿元，不到十分之一，剩下的全部留在企业内部。按照央企的性质，央企的全部利润都该上缴中央财政，至于会不会返还企业、返还多少，要根据整个财政情况，由全国人大会议讨论决定。央企2011年对全社会的贡献实际只有40多亿元，也就是调入公共财政预算用于社会保障的部分，还不到全部利润的0.5%！央企占有社会最宝贵的资源，从金融资产，到土地、矿产资源等，最后只是上缴0.5%的利润回馈13亿人的牺牲和等待，匪夷所思。更严重的是，中央国有资本预算支出的所有其余部分都是在提供私人物品。如果央企和国企能获得财政资金的支持，那为什么民营经济、私人企业就不能获得呢？这在逻辑上就说不通。

央企以及国企的利润，首先要全部或者大部分上缴财政，一旦成为财政收入，就与税收一样用于公共需要，除非国企和央企的需要有公共需要的性质，有公共物品的属性，否则，不该再返还给它们。如果国企和央企能把大部分利润上缴财政，在当前的体制下，把更多的国有资本收益用于补充社会保障体系，则公共财政预算的赤字就会大为减少，可以少发国

债。国债的发行过多，会出现经济学上的“挤出效应”，抬高利率，加剧资本稀缺，对资本市场和社会投资，以及经济增长都有不利影响。

财政的功能或者存在的必要性是，政府通过财政支出提供公共物品和服务，解决私人市场部门提供公共物品和服务的“市场失灵”，促进社会公平。我们经常说，政府是为人民服务的，而为人民服务的主要表现，就是通过财政提供公共服务。如果财政失去公共属性，那么政府为人民服务就沦为空谈。

财政提供私人物品本身就是悖论，如果财政也提供私人物品，财政就没独立存在的必要。但是，这在中国却有某种历史的合理性。中国长期实行计划经济，消灭了私人部门，同时几乎消灭了市场，财政收入也几乎全部来自国企，财政是市场的替代物，提供从私人物品到公共物品的全系列服务。所以，财政提供私人物品是一种“历史的必然”。

中国财政预算的理论基础是马克思的《哥达纲领批判》，在这部著名的文献中，马克思为未来社会，也就是社会主义国家，提出了“社会产品扣除”的设想。按照这个设想，整个社会的产品（总产品）在分配到个人之前，要由“社会共同体”也就是政府扣除六大部分①，这就是那个时候财政的所为。

这些扣除，既包括用于公共需要的部分，更多的还是私人物品属性扣除。仅仅在20年前，中国的教科书里还大肆批判资本主义国家的财政是“吃饭财政”，而社会主义的财政是“建设财政”。所谓建设财政，就是搞经济建设，前文提到的“基本建设支出”、“企业挖潜改造和科技三项费用”、“增拨企业流动资金”是建设财政的主要标志。其实，所谓财政，本质就是“吃饭”，而不是建设。吃饭，即政府运行、社会保障、基础教育、基本医疗等。那个时候，真的把事情的本质搞反了，还自鸣得意。这个争论，一直持续到本世纪之初。现在，争论平息了，但是，留下了后遗症，财政还在大量提供私人物品，把预算分门别类，搞成三个表，这在一定程

① 即：用来补偿消费掉的生产资料的部分，用来扩大生产的追加的部分，用来应付不幸事故、自然灾害等的后备基金或保险基金的部分，和生产没有关系的一般管理费用的部分，用来满足共同需要的部分，为丧失劳动力的人等设立基金的部分。

度上模糊或者混淆了财政的性质。

改革是市场取向的，政府和市场的作用范围开始分野，政府通过财政提供公共物品，私人物品则由市场提供。但是，中国的市场经济尚未最终完成，还在转轨过程中，还保留有大量的国企，特别是央企。邓小平在1992年南方谈话中说过一段著名的话，他说，不要争论“姓社姓资”，那是针对传统上被认为属于资本主义的东西，如股市、股份制、私人企业等，这些东西，社会主义也可以搞。但是，当1997年亚洲金融危机来袭，2008年世界金融海啸肆虐，国企趁机做大做强，出现国进民退之势，这是真正值得深刻反思的。国企实力如此强大，却不为公众服务，主要为自己赚钱，这造成了中国特色的财政之难。

须知，对于公众来说，无论怎样分类，财政终究还是财政，财政对所有企业该一视同仁，没有例外。国企，也终究是国企，不是一般企业，赚钱不是国企的目标，国企的本职是财政，不能过分强调国企也是具有独立利益的市场主体。一旦收入进入财政预算，就具有公共属性，就不再是企业和私人事务了。

必须说明一下，在中国，所谓的财政收入仅仅包括预算收入。按照国际可比口径，政府收取的全部收入都是财政收入，而财政收入也是政府掌握的全部收入，二者完全重合。在中国，政府掌握的收入除了预算收入，还有预算外收入，如大量的政府性收费，而央企的利润大部分也游离在预算外。

值得一提的还有地方债。追求GDP而不是公共服务，仍然是地方政府工作的重心。投资搞大项目是地方政府的最爱，财政的窘境不能阻挡他们的热情。经营城市，是最新的理念。中国正在经历城市化，地方政府利用了这个千载难逢的时机建立融资平台，据说目前全国有3000多种这样的平台，典型如城市投资公司、租赁公司、担保公司等。一般的运作模式是，购买土地，然后以增值了的土地资产作抵押，获得更多的贷款，比如1000亿元的资金，最后可以放大到5000亿元甚至1万亿元的规模。据审计署审计，截至2011年底，全国的地方债规模已经超过10万亿元，而且三分之一在2012年到期。虽然中国的银行财务报表很靓丽，但

是，投资者并不买账，2011 年市盈率在几倍徘徊，有的还跌破了发行价。这就是因为银行是地方债的主要债权人，而此类坏账不在少数，从长期看是巨大的风险，投资者必踟蹰。尽管少数的地方债投资会形成优质资产，将来会盈利，也为地方经济增长有基础性贡献，但是，其中蕴含的腐败、滥用、劣质资产更惊人。所以，有人把蕴含地方债风险的中国，与 2012 年接近破产地带的希腊相提并论，这不是没有道理的。这些债务如何偿还，会造成什么样的后果，会不会成为中国经济的“泰坦尼克号”，需要仔细考量。

政府性负债，除了地方债，还有国家开发银行的贷款、进出口银行的贷款、铁道部债券，四大资产管理公司①的贷款，这些政府性贷款和债券加起来，2011 年就有接近 30 万亿元，占当年 GDP 的比重是 74%。如果再加上政府在养老保险上存在空账这个隐形债务，这些需要政府最终买单的债务占 GDP 的比重恐怕已经接近甚至超过 100%。

“三公”

腐败有多种表现，如制度性的审批（北京大学的张维迎教授曾说，如果中国取消审批，GDP 年均可增长 30%）、贪污、司法不公，但是，中国老百姓感受最直接的腐败，是过多的“三公”。如果要问，中国预算支出中，哪一项增长最快？答案始终是行政管理费。“三公”即是行政管理费的一部分。

“三公”分别是：政府部门（含部分事业单位）的公务接待消费、公务车辆购置和运行经费（如修理、用油等）、政府部门人员因公出国（出境）经费。老百姓说得更直接明了，“三公”即是：公款吃喝、公款购车、公款旅游。

过去这些数字是保密的，公众无从知晓。最近几年，因为媒体的报道，也因为公众的眼界渐宽，纳税人的意识觉醒，要求公开“三公”的呼

---

① 指 20 世纪 90 年代为剥离、处理国有银行坏账而成立的四大资产管理公司，即中国工商银行的华融、中国农业银行的东方、中国银行的长城、中国建设银行的信达资产管理公司。

声不断高涨。终于，2011年5月，国务院决定，2011年6月前，中央所属的98个部门必须公开其2010年的“三公”决算数字。但是，到7月底，尚有10个部门在拖延，到最后，还是有几个部门没有公布，理由是涉及保密。

已经公布的数据显示，中央各部门在2010年，“三公”支出合计94.7亿元，其中公务接待15.28亿元，公款购车61.69亿元，因公出国17.73亿元。总排行榜上，国家税务总局名列第一，共花费21.66亿元；海关总署第二名，5.03亿元；国家质检总局第三，4.19亿元。分项看：公务接待，国家税务总局以6.67亿元名列第一，每天平均吃喝花费267万元；国家质检总局第二，1.13亿元；中国科学院第三，9995万元。公款购车：国家税务总局第一，14.86亿元；海关总署第二名，4.58亿元；中国科学院第三，2.87亿元。公款出国，国家体育总局第一，1.54亿元；中国科学院第二，1.13亿元；商务部第三，5798万元。这些公开的支出，还只是在财政预算拨款之内的花费，一个公开的秘密是，各部门都有另外的“三公”渠道，包括小金库，具体有多少，就无从知晓了。已公布的还仅仅是2010年的数字，更重要的是公布历年的数字，特别是公车的存量，某一年可能花费不多，那是因为原来买得太多，今年暂时没有再购而已。

难怪全世界竞争最激烈的考试，就是中国的公务员考试，不管机会多么渺茫，成功概率多小。因为一旦成功，收益太大、太诱人，只要入了门，好事自然来！过去说，“万般皆下品，唯有读书高”，现在是“万般皆下品，唯有当官高”。成本—收益理性比较的结果，自然是考公务员。而税务部门和海关又是热门中的热门，因为福利实在太好。

先论公务接待费。公务接待不是不能有，比如国事访问就是必要的但是，不是所有的官方活动都要公款吃喝一番，更[illegible]大吃大喝。公款吃喝的逻辑前提是，不是公务活动，就不用吃饭。如果这个逻辑成立，[illegible]不该有大部分的公款吃喝。公务活动是一回事，吃[illegible]私事，人总归是要吃饭的。过去也采取了多种办法治理大吃大喝，比如规定什么级别的干部吃什么水平的饭，几菜几汤等，但是，上有政策，下有对策，是国人尤其是官员的拿手好戏。公款吃喝从来就是大吃大喝，大吃

大喝从来没有停止过，自己限制自己总是留有余地的。

再说公款购车。公车比公款吃喝的必要性要大，某些情况下，没有车，事情就做不好。但是，在小汽车早已进入普通人家的时候，再专门花钱大量购置公车，合理性明显不足。普通人能自己开车或者乘公交上班，凭什么号称人民公仆的公务员反倒不能？非要先天下之乐而乐，每天“屁股下面坐着一座楼”才能上班“为人民服务”？何况，公车私用，是私车的替代品，有些还成了司机的专车，早就见怪不怪了。除公检法等外，其他公车可以考虑取消。

现在正讨论取消公车后如何补贴的问题。部分地方已经取消了低级别官员的公车，改为货币补贴。如果公车是不该有的，则补贴也就不合理。如果官员有乘车补贴，则所有人都该有。既然取消公车，就彻底取消，包括货币补贴。

出国考察。大部分出国考察是没必要的，没有任何意义。大部分官员不需要有什么国际化视野，难道走遍世界才知道怎么为中国人民服务？多少出国探亲、出国旅游是假借出国考察之名而行的。媒体报道，四川一个市的副市长已经公款考察了60多个国家，这简直是开玩笑。[①]

所以，“三公”支出大部分没必要，本不应该产生。但是，信息严重不透明，“三公”就显得冠冕堂皇，重要而必要了。

尽管“三公”支出已经公开，不再是“国家机密”，但是，公开的目的不是公开本身，而是约束和减少它。现在的公开，没有达到这个目的。

信息公开存在的问题是：第一，笼统而无具体内容。要公开，就要详细，不具体详细，等于没公开。比如公款吃喝，如果不说明吃喝的原因、参加的人数、吃喝的标准，公众就无从判断是否大吃大喝，是否合理和必要。公款购车，如果不说购买的品牌、价格、实际乘坐人、是否符合购买规定、每年的维护费用，公众就难以判断合理性。出国考察，谁出国、是否有搭便车的、去了哪些国家、必要性如何、有何具体收获、是否重复出去，都该交代。第二，缺乏审计监督，真实性不高。单单几个总和的数

---

① 见《北京青年报》2011年8月3日的报道：《宜宾一副市长，自称去过60个国家》。

字，掩盖了其中的猫腻。比如表面看，大部分部门的公款吃喝不多，与人们的印象相反。2010 年商务部的公务招待费只有 108 万元，科技部只有 191 万元，住房和城乡建设部更甚，只有 16 万元！这高度值得怀疑。其实，大量的吃喝招待费隐藏在会议费、培训费、住宿费里，有的上级来视察，下级岂能让上级自掏腰包？购车和出国，可能是企业或者私人赞助的等。三公的支出是否合理、合法，有无虚报瞒报，必须有专门的审计才能令人信服，起到监督和约束作用。现在，还没有这样的机制。以出国考察为例，有的部门公开的出国费用只有几十万，是因为现在的会计科目中没有出国考察这个具体的科目，出国考察的实际花费可能隐藏在其他的科目中。不是专业的审计人员，根本发现不了问题。

制定严格的公款吃喝条件，规定具体的公款宴请标准；拍卖现有大部分公车，在剩余的公车上粘贴明显的公务车标志，防止私用；规定公务人员出国的具体资格、次数，并加以公示，取消大部分出国考察。这些才是有效的政策。

香港的经验可资借鉴。2012 年初，香港有大约 16 万公务员，称得上廉洁高效的团队。2008 年至 2010 年，3 年里公款的宴请额只有 600 万港币，每餐的主人和客人是谁，花费了多少钱，都必须列明。全港共有 7000 部公车，只有 20 多位高级官员有专车，除非高官本人在车内，否则家属不能搭车。公务员出差的住宿、吃饭、交通费，不是事后报销，而是直接从已领取的膳宿津贴中自行支付。甚至公务员出差坐飞机的积分，也不属于个人所有，而要充公。香港打破了华人社会必定贪腐的魔咒，值得全球华人骄傲。这样的清誉，跟香港廉政公署干系甚大，这个机构天不怕地不怕，即使是特首也照查不误，并且再细小的违法行为也不放过。

公开"三公"当然十分必要，起码可以平息公众的怨气。但是，所有政府部门的支出都应该"阳光化"，因为"阳光"是最好的消毒剂。比如国内的考察访问费，形形色色的研讨会、评审会、鉴定会的花费等，除了"三公"可能混迹其中，本身的合理性也大可怀疑。机关的会议多，开会已成公害，这点尽人皆知。开会很多时候只是习惯，官员多了，本身即产生开会的需求，上级开了会，下级就得跟着开会贯彻落实会议精神。而所

谓的贯彻，也就是用会议贯彻会议，文件贯彻文件，太多的会议取得的唯一成果，就是确定了下一次开会的时间，当然表面上还得说，取得了圆满成功云云。

如果美国加州州长率领一个官员代表团去得克萨斯州进行“友好访问”，后者的州长亲切会见了加州代表团并热情宴请，过几天得州代表团礼尚往来回访，加州同样热情接待，那么美国的舆论恐怕会哗然。而在中国，这似乎很稀松平常。一个地方官员管理好自己的辖区就够了，到另外一个地方去访问，所为何来？真有什么值得借鉴的么？私事和公事无法分得清楚，白白浪费纳税人的钱，道理何在？

各国都有公务接待、公款购车、公款出国，但是，未闻有如我们如此之规模、如此不受约束的。当官员们坐着豪华车、吃着美味珍馐、饱览世界美景之时，心里偶尔可曾有些内疚？

预算中的民主

预算是1640年英国资产革命的重要遗产。预算的初衷，是限制国王和王室的权力。资产阶级认为，财富是他们而不是贵族和王室创造的，所以，国王没有权乱花钱，必须征得他们同意才可以。

中国从清朝最后几年（1905年）开始有预算，至今也有100多年的历史了。预算是法律性的文件，具有最硬性的约束力。所以，预算的审核、批准是“国是”。

为什么要限制政府的权力？旧的政治学理论认为，政府中的人，包括政治家，与市场中自利的“经济人”相反，是两群完全不同的人，他们是利他的而不是利己的，他们可以自觉地、全心全意地为公众服务，根本用不着限制政府的作为，他们会自我约束，不必监督。

这样的假设，完全不靠谱，事实根本不是如此。与其完全信赖政府里的人，还不如认为“洪洞县里没好人”更可靠，正确的概率更大。亚里士多德在《政治学》中说：“把权威赋予人，等于引狼入室，因为欲望具有兽性，纵然是最优秀的政治家，一旦大权在握，也难免会在欲望的诱惑中

被腐蚀。”美国建国之初就订立了“三权分立”的原则，因为美国的开国元勋们，深刻认识和体察到权力的腐蚀性和限制权力的极端重要性，以至于后来的阿克顿勋爵[①]说：“权力导致腐败，绝对权力导致绝对的腐败。”我们自然不允许完全照搬三权分立，但是其中蕴含的制衡思想是可以引起我们思考的。

詹姆斯·布坎南[②]教授创立了“公共选择理论”，也就是现代政治经济学[③]。公共选择理论研究公共物品的决策机制，特别是投票的理论。私人物品的决策机制，是个人在利益最大化原则的指引下，在市场上由个人独立做出产量和价格决策。公共物品的决策不是个人决策，而是集体决策。比如财政预算，就不是个人说了算，而是通过集体协商过程，即政治过程决定的，具体方式就是投票。

跟经济中的市场一样，政治中也存在市场，政治市场中的主体是政治家、官员、选民，选票就是钞票、货币，与经济市场一样，也有讨价还价，政治市场中的讨价还价，经常表现为议会里的辩论，利益集团之间的博弈。有时，中国人感到很奇怪，为什么那些很文明的国家，议员们平时彬彬有礼，但是一到开会却整天吵架，甚至动手，太粗俗了。实际上，他们不是为自己大打出手，是为了背后的选民而战。公共选择理论的一个突出贡献是，将经济学中的人和政治学中的人统一起来，他们是同一群人，是只追求自己利益最大化的人。

政治市场中的官员，追求的也许不是金钱利益，但是他们也有自己的追求，如更高的职位、更大的影响力，以及更高的声誉和特权。他们既不比普通人坏，也绝不比普通人更好、更有德行和更聪明，他们同样会犯错误，当政府犯错的时候，也就是政府失灵的时候，其后果可能比市场失灵

---

① 阿克顿勋爵（Lord Acton，1834—1902），英国剑桥大学历史系教授，历史学家、政治学家，其名言“权力导致腐败，绝对权力导致绝对的腐败”出自其著作《自由与权力》。

② 詹姆斯·布坎南（James Buchanan，1919—），公共选择理论之父，生于美国田纳西州，1948年获芝加哥大学哲学博士学位，乔治·梅森大学教授，1986年因把经济方法运用于政治过程的研究，填补了传统经济学研究领域的空白，获诺贝尔经济学奖。代表性著作包括：与塔洛克合著的《同意的计算》、《民主过程中的公共财政》、《自由，市场与国家》。

③ 1890年阿尔弗雷德·马歇尔教授出版《经济学原理》之后，政治经济学逐渐被经济学所替代。“政治经济学”一词的含义，在今天主要指政治学，即公共选择理论，而不是经济学。

还严重可怕。所以，必须约束官员和政府的行为，必须假定他们不是为公众利益服务，而有可能侵害公众的利益。

官员所追求的一切，均与所在部门的规模相关。如果不加以限制，政府部门的规模将持续膨胀，超过合理的水平。中国自改革以来，进行过几次机构改革，精简机构和人员，但是，官员人数不但没有减少，反而一直在增加，官民比例之高，财政供养人员之众，前所未有。因此，限制政府活动的规模，是限制政府行为的核心，预算的作用就在此。

日本国会，常常因为预算案通不过就解散议会，甚至重新举行大选。2009 年 7 月，美国加州政府因为经济不景气导致税收减少，发生财政危机，时任州长施瓦辛格宣布，政府大部分部门关门，公务员回家，工资打白条。因为预算是法定的，不能更改，州政府无权加税或者收费，这就是预算的作用。这对我们是不可想象的：政府怎么会关门呢？这是政府神圣论在作祟。

预算必须是公开的，因为政府对于人民没有任何秘密可言。如果不公开，公众无法监督，预算则无任何意义。过去曾有地方财政部门官员说预算需要保密，这是十足错误的观念。

媒体常把每年 3 月召开的“两会”说成是全国人民政治生活中的一件大事，特别是全国人大会议。这个说法是完全正确的，因为各级人大会议最重要的议题，就是审查和批准预算。

要让公众监督预算，就要无保留地公开全部预算信息。人大代表们，肯定是能看到财政部的全部预算表格的，但是，这还不够，必须让全社会的人都能方便查阅到。代表们比一般人幸运，能看到完整的预算，但也仅是在开会期间才能看到。预算表很厚，不可能有足够时间仔细阅读和研究具体的数字合理与否。所以，代表们在几天之内就做出投票的决定，显得很仓促。

人大代表们肩负重大使命，应该认真学习《预算法》，了解预算专业知识。但是，实际上这是做不到的。即使预算有重大的缺陷，也可能顺利通过。实际上，人大会议上还没有出现过预算通不过的情况。每年预算草案的投票中，都有反对票和弃权票，但是不多。

公众能看到的信息更少，仅能看到财政部长在“两会”上关于预算草案的报告或者说明，而看不到预算的庐山真面目。在1998年之前，财政部长在预算草案报告中会具体列明财政各项收入的数字、各项支出大类的数字。后来，关于收入的数字还有，但是，更为重要的支出的数字越来越少，只能看到部分大项。再后来，行政管理费这个公众最关心的支出数字也不见了，有的只是有关民生的，如教育、科学技术、医疗卫生、社会保障等支出，似乎根本没有行政管理费这项支出似的。这种有意无意地模糊和遮蔽，当然不利于公众对政府的监督。

中国正在致力于建设政治文明的法治国家，而宪政发展的历史表明，引导公众，从关心预算入手，尝试推进民主法治进程，是有效而稳妥的选择。政府部门，最近几年也在推行政府信息公开，而且鼓励公众查阅相关信息。但是，预算的信息公开，是最不尽如人意的。

有人说，没必要详细公开预算，因为大多数人看不懂，公开了也没用。根据这个逻辑，法律也不要公布了，因为好多法律十分复杂，公众也多看不懂。看懂看不懂，是我的事，看与不看，是公民的自由，但是，政府却有公开的义务。即使我不懂，只要我关心，想弄明白，我可以请教别人。看不懂不是不公开的理由。

一切都事在人为。四川省巴中市的白庙乡，2010年就完全公开了预算，从公款招待到买一个纸杯、一个1.5元的信封，全部可查。这说明，只要政府肯作为，预算公开也不是只可远观的。

预算涉及政府部门的利益，它们没有公开的动力。但是，公众要求公开预算的要求合理合法。因此，各级人大代表，特别是全国人大代表，应意识到自己的重大责任。在代议制民主下，人大代表们代表的不是自己，而是公众，是监督政府行为的，必须学好《预算法》，以严肃认真、毫不含糊的态度仔细审阅政府预算，提出自己的意见，起码，要防止明显的错误。一个例子是，财政性教育经费，多年前就规定要达到GNP（GDP）的4%。可是到2012年，按照预算（非决算）才达到，这么久了，包括教育支出的预算还能年年通过，不能说人大代表们没有责任。其他如行政管理费超速增长、社会保障支出严重不足、税收征收太过随

意、国企和央企的利润基本不上缴财政，也在代表们的眼皮子底下赫然通过，令人遗憾。

也许，等中国的人大代表们不再那么温文尔雅、正襟危坐、整齐划一地举手，而是激动起来刨根问底的时候，中国的预算才会变成真正的预算。

第十三章　央企

央企的声誉在时下的中国并不好，公众对其颇多微词。这是很奇怪的，因为与一般企业包括一般的国企相比，央企应该是，并且自己也认为是，更为全国人民服务的。服务有好有坏，但那是方法问题，不是态度问题。公平地说，央企的问题积重如山，继续改革或者改造都是必要的。央企的改革和改造，关系到整个经济改革的成败以及全社会福利的改善。

央企：利维坦[①]

“央企”的历史很短，是2003年国务院国有资产监督管理委员会（国资委）成立之后才有的概念。国资委是非常特别的单位，既不是国务院的组成部门，也不是国务院直属部门，而是一个特设机构，由其代为履行国家作为一些大型国有企业出资人的职责，保证国有资产的保值和增值。这些企业就叫“中央企业”，即由中央政府直接管理的国有企业，简称“央企”。如此，央企的历史不过数年。

央企实力如何？全国的国有企业有11.2万家，截至2011年底，央企只有117家。而到2010年底，全部央企的总资产高达244274.6亿元，在2010年《财富》世界五百强排行榜中，央企有38家上榜。在海内外资本市场上，有43家央企整体上市，央企控股的上市公司有336家。这是狭义上的央企。

狭义的央企存在于三大领域：第一类是关系到国家安全的行业，如航空、航天、兵器、核工业等，这些行业是由央企完全垄断的；第二类是“关系国民经济命脉”的产业，如电信、电力、石油石化、煤炭等，这些

① 利维坦（Leviathan），是《希伯来圣经》中的一种怪物，形象原型可能来自鲸及鳄鱼。英国哲学家、政治思想家托马斯·霍布斯（Thomas Hobbes，1588—1679），1651年出版名为《利维坦，或教会国家和市民国家的实质、形式和权力》的著作。霍布斯在书中用“利维坦”来比喻强势的国家。

行业，基本处于央企垄断中；第三类是一般竞争性行业，如钢铁、建筑业、电子、国际贸易、交通运输等。

国有银行、国有或者国有控股的非银行金融机构，如证券公司、保险公司，都不在央企的序列里，因为不属于国资委管理，而是属于银监会、证监会和保监会管理。这些单位也是企业，并且是中央直接管理的企业，也是名副其实的央企。如果把这些都计算在内，央企的资产和范围就更大了，比如中国的五百强企业中，80%的利润来自于广义上的央企。本书的央企，也是指这个广义上的央企，但出于一般公众认知，主要指狭义的央企。

央企的必要性

央企存在的必要性和国企存在的必要性几乎是同一个问题。在计划经济时代，国企的存在是天经地义的，因为计划经济消灭了市场，完全由政府组织经济活动。

改革的含义，就是用市场取代计划。市场经济运行的基础是平等的自由交易的企业，如果还是以政府出资的国有企业为主，那市场活动几乎无法展开。在市场经济下，政府的职责是明晰产权、制定规则、解决纷讼。如果政府自己还开办企业，就必然是一类有特权的企业，其他企业，也就是民营企业就处于不平等的地位，如同裁判员和运动员二者身份的混淆。实践证明，国企很容易排斥其他企业，继而获得特殊待遇，获得垄断地位，垄断是消灭市场的利器。

现代经济学理论的重大贡献，是证明了只有竞争性的市场才能而且必然达到帕累托有效状态。虽然现实中的市场不可能是完全竞争的，包括美国这样被认为是完善的市场经济国家，以及中国香港地区这样被认为是全球最自由的经济体，也不是理论上的完美无缺的市场。但是消除垄断，避免它破坏竞争，是成熟市场经济国家经济法治最大的原则。这也是20世纪

80年代，英国和日本掀起私有化浪潮的根本原因。[1]

在市场经济条件下，国有企业本质上执行的是政府的财政经济职能。政府有三大经济职能。一是提供公共物品，因为公共物品的非竞争性和非排他性，导致私人市场部门必然供应不足，需要政府提供（出钱）或者生产。二是解决外部性。按照传统的经济学理论，外部性是市场的缺陷之一，政府介入有其必要性。三是保证收入的公平。收入的不公平，是讲求"有奶便是娘"即效率的市场机制作用的结果，政府通过税收和补贴等手段解决不公平，也有必要。国企包括央企存在的范围大体要落入公共物品范围内才算适当，才算名正言顺。

上述第一类央企，提供的是国防性质的服务。国防，是最没有争议的公共物品，央企在这个领域的存在也没有多大问题。不过，政府也不一定非得亲自举办军工企业不可，美国最大的军火商洛克希德・马丁公司，就是私人企业，但这没有妨碍它高质量地完成"光荣使命"。当然国情也许不同。

上述第二类央企，存在的理由是"关系国计民生"和"国民经济命脉"，这只是一种习惯说法，今天，需要仔细研究这种说法的内核和合理性。过去认为这些行业十分重要，如果不由政府所有和经营，则不能保证产业安全。这类企业或者涉及重要资源和能源的供给，如石油、煤炭、电力等，但是这既无法从理论上，也不能从实践上得到证明。因为在理论上，它们不是公共物品，而是私人物品，市场可以很好提供。在实践上，石油公司、煤炭、电力公司等，在美国、欧洲多以私人公司形式存在，而没有采取国有企业的形式，其保障供给的能力亦未见低下。

有些行业不是因为关系国计民生就由政府垄断，而是因为已经垄断，因此就说是"关系国计民生"，这是一种逻辑上的倒置。

这类企业多具有自然垄断的属性，行业的特征是，规模越大，其产品的单位平均成本越低，由国家举办，可以很快达到规模经济水平，因为成

---

[1] 20世纪80年代，英国经济一塌糊涂，被称为"英国病"，病根是英国无效率的国有部门规模过大。新当选的首相撒切尔夫人，信奉哈耶克的保守主义，大刀阔斧改革国有部门，进行私有化，同时削减公共福利，成效卓著。日本也采取了把国有铁路私有化等大动作。

本最低，消费者可以得到低价服务的好处。但是，自然垄断是行业的内在属性，如果某行业具有自然垄断特征，则市场充分竞争和整合的结果一定可以达到规模经济的要求，也就是，市场自然而然地就能达到最佳规模，这种状态也是最有效率的，就不再需要政府再来垄断，比如电信公司、电网公司等。中国网通和中国联通不就“强强联合”了吗？虽然它们不是民营企业。

实践已经充分证明，第二类央企的产品和服务基本可以由市场有效提供。

第三类企业，即一般竞争性企业，从任何角度说都没有理由以国有企业形式存在。这一点，大家似乎已经达成共识，这也是最典型的与民争利。

银行业就很明显，美国没有一家银行是国有的，包括摩根大通、美洲银行这样的超级银行（重要银行）。更有趣的是，美国的中央银行，即美联储，相当于中国的中国人民银行，也不是纯粹的政府机构，而是“公私合营”的机构，但是，美联储信誉卓著，以其出色的工作业绩赢得了美国人民的信任，一点也不比其他国家的作为政府机构的央行差，甚至更好。

所以，一个简单的结论是，不存在任何一种企业必须由政府所有并经营。但是，目前在中国还存在大量的国企包括央企，主要的原因不是别的，而是人们在过去几十年的认识习惯在作祟，以及“路径依赖”，也就是过去就是如此，今日就可以或者应该如此罢了。

毕竟，中国在开始选择了计划经济，选择了国企为主的制度，即使从感情上，也有某种难以割舍的情由，更不必说长期的宣传和教育的影响了。因此，我们也不否认，国企存在的规模，与一国具体的国情和其他制度密切相关。央企的存在，道理亦然。正如凯恩斯所言，要紧的是“思想”。当大家都觉得不那么重要时，它们就真的没有那么重要了。问题是，本来没有必要存在的，如果天天宣传其重要性，就可能误导公众延续过去的惯性思维，沿着错误的路径走下去。

央企如何赚钱？

20 世纪 90 年代，国企经营惨淡，生计艰难，有三分之二处于亏损状态。1997 年，中央政府提出国企三年脱困的目标，采取的办法是国家注资、海内外资本市场上市、债转股等。国家为此累计投入超过 2 万亿元，代价不可谓不大。

曾几何时，中国证券市场的功能几乎就剩下为困难的国企融资，越是困难的国企，越是被安排优先上市，“越穷越光荣”，中国证券市场成为“扶贫市场”。今日股市之疲弱不振，跟彼时的赶鸭子上架不无关系。

国企亏损，银行的日子肯定也不好过，因为国有银行的贷款主要投向就是国企。银行的呆坏账一大堆，对银行实行“改革”，政府采取的办法跟国企如出一辙，注资、上市等。国有五大行（中国工商银行、中国建设银行、中国银行、中国农业银行、交通银行）均已上市，包括公认的资产质量最差的中国农业银行。债转股（Debt for Equity Swap），是中国金融业一大独创，即成立金融资产管理公司，收购银行的不良资产，将国有企业的债务转为金融资产管理公司对企业的股权，银行与国有企业由原来的债权债务关系，转变为金融资产管理公司与企业间的持股与被持股的关系，由原来的还本付息转变为按股分红。转变思路的效果是神奇的，数千亿的债务就这样轻松“化解”了。

花费了巨大代价并通过政策性扶持后，国企脱胎换骨，日子逐步好转，原先的亏损大户们一不小心就能赚大钱。国企的好转跟民企的风光不再，似乎是同时发生的，这被称为“国进民退”。原先民企干得好能赚钱的行业，因为赚钱多，被收回了，比如加油站。国企在不少领域逐步取得了垄断地位和优势，国资委的成立更强化了这种趋势。

央企成了赚钱的机器。2010 年，央企共实现利润 8489 亿元，其中中石油 1241 亿元，中国移动 972 亿元，中海油 742 亿元，中石化 721 亿元。2011 年央企实现利润 9173 亿元，其中中石油 1398 亿元，中石化 707 亿元，中海油 544 亿元。五大行更是日进斗金，2010 年实现利润 5446 亿，单是工行，利润即高达 1660 亿，是当年全世界最赚钱的银行。

当然也有赔钱大户。如中国远洋集团公司，2011 年亏损了 104.5 亿元，是国企和央企中的亏损冠军。当央企盈利了，就立即开展表扬与自我表扬，说企业领导人战略决策如何英明，如何积极创新，唯恐世人不知道，而一旦亏损了，特别是亏损严重后，则一言不发，更不检讨决策如何失误，如何缺乏创新能力。中国远洋在巨亏后，在其网站上根本看不到任何相关信息。如果不是因为它已经上市，必须公布年报，公众肯定以为中远的业绩跟 2010 年一样辉煌呢。

国资委的前主任李荣融先生曾经很委屈地说："央企赔了钱，大家骂我们；赚了钱，大家还是骂我们，很不理解。"其实问题都在于，到底央企该不该赚钱？

大家不满意，这很好理解。央企基本处于垄断地位，垄断企业说白了就是赚钱容易、赔钱难的企业。央企人才济济，享受种种优惠，包括金融支持，还有定价权，政府还鼓励央企赚钱，他们怎么会亏损呢？除非是故意。所以，央企亏损了大家自然要骂娘。

当然可能有例外。以自然垄断为例，自然垄断者的平均成本一直处于下降中，边际成本也是这样，而且边际成本还低于平均成本。根据微观经济学的基本原理，企业按边际成本定价，效率最高。但是，价格等于边际成本，就低于平均成本，也就是要赔钱了。这种情况下，虽然企业本身亏损，但是对其他人、对社会整体却是有利的。这样的赔钱，也是欢迎的。但是，现在有哪家企业是这样定价的呢？可以说根本没有。央企的亏损，几乎全是判断失误、虚增成本所致。

那赚了钱，为什么还是挨骂？因为央企赚了钱，却很少上缴利润给中央财政，公众无法获得好处，而且赚钱都是靠着垄断带来的高价格，消费者为其支付了高昂的代价，也即里外都没好处，骂声可能更高。

国企赚钱还有极巨大的机会成本。原来不堪的国企，突然之间大赚特赚，是有些匪夷所思的。天下没有免费的午餐，没有人会随随便便成功。在央企靓丽的财务报表后面，是整个社会付出的巨大资源代价。主要有三项：

一是利息。国企的贷款利息只有其他企业三分之一的水平，仅此一

项，从2001年到2008年，国企就少负担了2.84万亿元的利息。

二是土地、自然资源和牌照租金。从2001年到2008年，国企无偿获得国有土地，因此免缴地租（土地出让金）3.43万亿元，相当于同期国企利润的70%。中石油和中石化开采本属于全体人民的原油资源，只是象征性地上缴资源税。中国移动、中国联通，几乎免费获得了3G牌照，在美国、欧洲、中国香港地区，如果要获得这些牌照，需要支付天文数字的使用费，也就是租金，同时，这些国家和地区的电讯业价格又受到管制，所以电信运营商很难赚钱。

三是政府补贴。虽然1998年后名义上停止了对国企的经营性亏损补贴，但是中石油和中石化在2001年到2008年间，就以执行国家限价亏损为由，获得了774亿元的亏损补贴，理由居然是炼制环节亏损。这有些荒唐，炼制只是中石油和中石化生产流程中的一个环节，当整个企业盈利时，某个环节的亏损就可以单独拿出来要求补贴?

根据民间智库天则经济研究所2011年发表的《国有企业的性质、表现与改革》的研究报告显示，2001年至2009年，国有及国有控股工业企业，累计获得账面利润总额为58462亿元。如果扣除掉政府补贴，少支付融资成本以及土地及资源租金共约74914亿元，净资产收益率则为-6.29%，整体严重亏损！或者说，国企和央企赚钱，唯一的原因是占有社会资源。

问题不在于国企和央企赚不赚钱，而在于如何赚钱。国企和央企存在的目的本来不是为了赚钱，而是为了社会公平。

现在，央企的成本是不透明的、不科学的，央企员工的高工资福利、企业领导人的高额年薪、公款吃喝招待费都计入成本，而上述的资源费却没有计入成本，如果靠这样大赚其钱，让社会付出巨大代价，则是一种耻辱，让央企的盈亏变得混淆而没有了意义。如果成本是真实、合理的，则无论按照边际成本定价，还是平均成本定价，企业无论最终是亏是盈，公众都是可以接受的。从宏观上说，央企赚了钱，是索要高价的结果，全体消费者为之买单，而赔钱是索要低价的结果，最终还要纳税人缴税补贴。央企赚的钱，就是公众的损失，赔的钱，就是公众的收益。所以，赚钱和

赔钱，本来是没有意义、没有区别的。

关键是，央企不能故意赔钱，也不能肆意赚钱。监管部门，也就是国资委，首要职责不是督促其赚钱，而是严格限制央企的行为。比如不能利用垄断地位和优势侵害消费者和其他企业的利益，不能人为浪费，要控制成本，赚了钱也不是企业自己的，而要上缴财政，等等。但是，在所有这些方面，央企做得都非常不尽如人意。

央企的利润何处去？

1994 年，鉴于国企的经营状况异常困难，亏损严重，有关部门决定，国企的税后利润暂停上缴财政。这一暂，就暂到了 2008 年。此时，国企、央企大赚其钱，已有数年。2007 年《中央企业国有资本金收益收取暂行规定》出台，决定从 2008 年起恢复央企的红利上缴。上缴分为三档：烟草、石油石化、电力、电信、煤炭等垄断行业上缴 10%；一般竞争性行业，如钢铁、贸易等上缴 5%；中国储备粮公司和中国储备棉公司不缴。后来，在 2011 年起，比例修改为 15%、10%、0。

这只是规定，实际上并没有严格执行。比如 2011 年，央企共上缴红利 823 亿元，占全部利润的 7% 左右，剩下的全部留在了企业内部。

央企用这巨额的利润，做了些什么？

一是发放职工的工资、福利。人民日报系统所属的《京华时报》，2011 年 5 月 9 日的报道说，中海油职工平均年薪 38.67 万元！2010 年，中石油职工平均年薪是 15 万元，中石化是 9 万元。中石油年薪是北京市职工当年平均工资的 4 倍。不只是油企，其他央企也一样。中煤集团、大唐集团、国电集团、华电集团，2010 年的职工平均年薪都是 10 万元。

工资这么高，既不是因为央企员工能力强，具有创新能力或者承担了高风险，也不是因为员工的素质高，人力资本投入大而理当获得高报酬。以中石化为例，其正式员工中，具有本科及以上学历的比例只有 23.6%

（2010 年），跟著名的代工企业富士康集团[①]一个水平，而后者被认为是一个劳动密集型的低附加值企业，其员工基本是农民工，平均年工资只有两到三万元。

高管和企业领导的年薪自然更高。2007 年中国民生银行董事长年薪 1750 万元，招行 CEO 是 960 万元。2010 年，中海油董事长年薪是 1330.6 万元，中国移动董事长 195 万港币，中国联通董事长 320 万港币，中国电信董事长 291 万港币，华能集团总裁 89.47 万元，国航总裁 79.6 万元。2011 年，中国移动高管平均年薪 147.87 万港币，中国联通平均 116.08 万港币（2010 年中国联通亏损）。中海油高管平均年薪 460.5 万元。还有众多的花瓶独立董事，他们多是退休高官或外部专家，年薪平均 20 万元。

一种说法是，甲骨文、通用的总裁和外国投行的高管年薪也是天价的，凭什么资产更大的央企老总和高管们不能拿天价的酬劳。这是不一样的，国外的公司是私人公司，老板和董事会就有权决定薪酬水平，给多少是公司内部事务。央企和银行是国有的，企业无权决定薪酬水平。也有人说，央企很多都是上市公司，也有董事会。可是，此董事会，非彼董事会也！尽管央企也上市了，可是，上市是政策照顾的结果，上市和股权的一定程度的分散不过是幌子，上市了的央企，真的变成规范的现代企业了吗？央企的领导人也好、高管也好，他们并不是在市场上被选择出来的企业家，而是被上级主管部门任命的官员，有的对所属行业完全陌生。企业赚钱，跟领导人、高管努力几乎无必然关系，亏损倒是关系甚大。这些领导人、高管与国外大公司的 CEO 不是一回事，按常态，只能领取与其作为官员相当的薪酬，这个报酬肯定不会是现在的水平。

2011 年 11 月 25 日，第八届中国并购年会上，中国股权投资基金协会会长邵秉仁（原国家体改委副主任）说，7 个垄断行业有职工 2833 万人，占全国职工人数的 8%，而工资和福利收入却占全国职工总收入的 55%。

---

① 富士康在台湾被称为鸿海集团。1988 年投资中国大陆，是专业生产 6C 产品及半导体设备的高新科技集团（全球第一大代工厂商），是全球最大的电子专业制造商，拥有 120 余万员工及全球顶尖 IT 客户群。2011 年居《财富》全球企业五百强第 60 位。在中国大陆、中国台湾以及美洲、欧洲和日本等地拥有数十家子公司，在国内华南、华东、华北等地创建了八大主力科技工业园区。

垄断企业的领导和职工，一方面享受公职人员政治待遇，一方面又拿着与国际接轨的高额收入。

央企员工不但工资高，福利更高。比如中石化，1998 年开始，为职工提供住房补贴，中石油则直接购买住房，低价出售给职工。[①] 这些购房补贴全部计入企业的“管理费用”和“财务费用”，直接增加了企业的成本，降低了企业的利润。至于每年单位组织公款旅游、过年过节发放价值不菲的礼品、报销打车费和加油费，公众早已充耳不闻。

审计署 2008 年对中航集团、南方航空、东方航空、华电集团、华润集团这 6 家央企 2004 年到 2008 年的财务进行审计，发现 6 家央企所属的 7 家企业，有 1 亿多元的奖金、补贴和业务招待费是违规的。中核集团 2007 到 2009 年的问题薪酬有 1.5 亿元，南方电网违规为职工购买商业保险 19.4 亿元，三峡集团为职工购买经济适用房垫款 2 亿元，中建集团 2010 年少缴个人所得税 2.52 亿元。所有这些，不过是冰山一角。

二是投资赚钱。央企投资最大的领域是房地产。中国房地产价格，从 1998 年房改到今天，持续上涨了十几年，几乎是除了垄断外，唯一稳赚不赔钱的买卖。所以，手头拿着大把资金，正在发愁无处可花的央企，纷纷进入房地产领域。据不完全统计，127 家央企中有 94 家涉足房地产，占了全国 60% 的市场份额。这还是从总公司层面的考察，如果把子公司、孙公司，把关联企业和合资企业包括在内，127 家央企恐怕无一例外。2009 年，国资委圈定了 16 家以房地产为主业的央企，[②] 除了它们可以继续留在房地产市场，其他央企必须退出。根据名实相符的原则，前边公司还过得去，但是，凭什么像中国冶金科工集团、中粮集团这样的企业，居然也是以房地产为主的？央企真是什么赚钱就做什么。

国内除了房地产外，没有其他快速赚钱的渠道，所以，央企纷纷打起了“走出去”的旗帜，进行对外投资。也许部分内部人士获得了好处，但

---

① 见《中石油团购买房被指利益输送，半年购房 30 亿》，腾讯财经 2009 年 8 月 28 日。

② 即：中国建筑工程总公司、中国房地产开发集团公司、中国保利集团公司、华侨城集团公司、中国铁路工程总公司、中国铁道建筑总公司、中国中化集团公司、中粮集团有限公司、中国冶金科工集团有限公司、中国五矿集团公司、中国水利水电建设集团公司、中国葛洲坝集团公司、港中旅集团有限公司、招商局集团有限公司、华润集团有限公司、南光集团有限公司。

是，央企的海外投资总体业绩是相当难看的。

窥一斑而知全豹。2011 年 7 月，中国铝业公司澳大利亚昆士铝土矿工程项目下马，亏损 3.4 亿元。2011 年 6 月，中国铁建沙特阿拉伯轻轨工程被曝亏损 41.48 亿元；2009 年，中化集团 3 个海外油气田亏损 1526 万美元。

亏损的原因是蛮干，央企在进行海外投资时不做风险评估，完全是拍脑袋决策，处于监管的真空地带。发生亏损之后，这些企业也不及时披露信息，而是等媒体或者内幕人爆料后，才不得不承认。造成如此巨额亏损，却很少有具体人士被问责，不过是被批评几句了事。由此，海外投资的"内部人好处"，驱使央企们前赴后继。

央企内战内行，外战外行，说明了什么？它有力地证明，央企近年来在国内利润高增长，靠的不是创新和管理水平提高，而是企业的垄断地位和政策的大力扶持，要风得风，要雨得雨，想上市就上市、想贷款就贷款、想发债就发债，想干什么就干什么。一到海外，这些优待全没有了，这时候，央企的表现才是其实际的"创新能力"和"管理水平"。反观那些国际级的大企业，无论是苹果，还是微软，哪个不是打遍天下无敌手呢？

央企的社会责任：不与民争利

央企们，常常以履行社会责任的排头兵自居，而公众也存在这样的偏差，认为央企尽管有种种不足，但是在履行社会义务上还是合格的。这是广泛存在的误会。

央企的社会责任，主要表现在缴纳利税和社会捐助两个方面。

在计划经济时代，国企是不纳税（所得税）的，只上缴利润。因为国企是国家的，税收也是国家的。上文论述过，税收的本质是对私的侵犯，国家不能对自己课税。改革后，1983 年开始实行"利改税"。国企既要上缴利润，也要缴企业所得税，主要靠税收来界定国企与国家的利益关系。利润体现的是国家作为所有者的权利，所得税体现的是国家和作为"具有

独立经济利益”的一般企业的关系，这层关系上，国企和其他企业是等同的。为了进行“利改税”，还大肆批判了国企不需要纳税的“落后观念”。利改税的理论基础，是认为国有企业跟国家的利益不完全是一回事，国企也是有独立利益的市场主体。这个理论貌似有理，实则勉强。

现在看来，正是因为在理论上承认国企是相对利益的主体，和国家的利益不完全是一回事，而是有着自己的应该受到尊重的特殊利益，而在实际执行中又往往走形，变成企业利益为主甚或至上，所以才使得国企获得了尚方宝剑，可以放心大胆追求自己的利益，而自觉不自觉地侵害了国家和公众的利益。

现在，需要检讨这种理论。1983年的时候，市场经济刚刚展开，国企还是经济的绝对主体，还需要鼓励企业多赚钱，而“利改税”则提供了这样的激励。但是，今天，市场经济体制基本成型，国企过去存在的很多领域的功能，完全可以靠民企完成，特别是赚钱的领域。国企，虽是企业，但终究是国有企业，特别是央企，必须符合全体公众的利益，只能在最必要的领域存在，利润不应该是国企和央企们的追求。缴所得税，让国家和国企的利益人为分割开来。其实，计划经济的所有其他理论是错误的，但是，国企不应该缴税，则是正确的理论。

如果央企要标明自己对社会的贡献，还要区分所得税和流转税。所得税，来自于企业利润，算是央企靠本事赚的，可以视为贡献。但是，流转税是商品价格的附加，是由消费者最后支付的，跟企业的努力没有关系。央企的纳税主要还是流转税，所得税是很有限的。所以，在税收上，央企的贡献并不突出。

央企经常说，为国家贡献了多少利润云云。央企，作为国家投资的企业，上缴利润是应尽的义务。央企的税后利润，应该悉数上缴中央财政。有人说，外国的国有企业也不是100%上缴的，凭什么要求央企全部上缴。外国的国企很少，仅存在少数领域，更重要的是，它们被严格监管，利润极其有限，以亏损为主。利润返还的合理比例经过多年的摸索已经大体稳定下来，所以，不必再全额上缴。

而中国的央企，信息严重不对称，监管严重不到位，而且利润额十分

巨大，必须全额上缴，然后经过严格的审核后，企业才可以得到利润返还。从理论上说，央企的税后利润是全国人民的红利，这个红利如何分配，得经过全国人大的讨论和批准才行，即使是国资委也无权分配央企利润。现在利润大比例留存在企业手里，是剥夺了所有者的权利，有违程序正义和实质正义。

因此，央企上缴税收和利润，不是尽社会责任，而是尽自己应尽的义务，而且这个义务还没有尽到。

每当发生自然灾害号召捐款的时候，央企们总是表现很积极，很大手大脚，彰显自己的老大地位，这也不是在尽社会责任。因为如果你要尽责任，必须用自己的钱，不能花别人的钱。央企的钱都是全体公众的，不经同意就拿来用，不管这种行为表面上如何高尚，都是不能接受的，即便是用税后利润也一样。

对于一般企业，赚钱就是最大的社会责任，因为赚钱就是为社会做了贡献，服务了公众，解决了就业。而对于国企和央企来说，最大的社会责任是遵纪守法，不能肆意、浪费国家资源，特别是不能慷公众之慨。2011年，中石化广东分公司被曝大量购置茅台、拉菲等高档酒，作为招待之用；中石油新疆分公司被曝购置豪华越野车；中石化总公司，曾被披露几百万购买天价吊灯。如果央企的成本是真实的，成品油里面没有茅台和拉菲，按照平均成本定价的成品油，不管高低，就都是公平、可接受的。这样企业就算是尽了社会责任。

在三聚氰胺事件中，名誉扫地的蒙牛集团，在被央企中粮集团收购之后，继续数次传出丑闻，中粮的社会责任哪里去了？当国有银行大赚其钱，而民营经济异常艰难，只能求助地下银行和高利贷的时候，银行的社会责任哪里去了？央企纳税再多，捐款再多，又有什么意义呢？

央企如果要尽社会责任，就不能与民争利。在竞争领域内存在央企本身，即是对他人权利的剥夺。在央企做大做强的同时，民企的利益不断被蚕食，这一点，在2008年金融危机之后表现最为显著。如2010年，因为中石油和中石化扩张地盘，增建加油站，民企加油站一时间就被消灭了2000多家。

再以五大电力集团（华能、华电、大唐、中电联、国能）和两大电网公司（国家电网和南方电网）为例，这些电力和电网公司几乎完全垄断了中国的发电和输配电市场。电网公司不发电，但是电力公司发的电必须通过两大电网才能到达用户，电网公司做的是倒手买卖，一手从电力企业买电，一手加价转卖给用户赚钱。但是电力公司经常亏损，如2010年就亏损了300多亿元。电力企业认为，亏损的原因是煤价上涨，而煤价已经市场化，电价却是国家控制的，如果煤价上涨而电价不上调，亏损就是必然的。

但是，这不是真实的信息。中国每年发电用煤16亿吨左右，其中电力集团自己的煤场可以供应2亿多吨，另外，煤炭企业要按照国家发改委规定的价格卖给电力集团7亿吨煤。这样，真正的市场煤只有不到一半，发电成本上涨并不明显。如果在其他方面节约，不是不可以消化，电厂涨价的理由是不充分的。

奇怪的是，在用电高峰时期，比如夏天，电网公司经常以缺电为由拉闸限电，企业甚至居民生活都受到严重影响。其实，中国发电行业是产能过剩的，根本不存在缺电一说，问题出在电网上，国家电网和南方电网的垄断程度几乎是100%。美国的电网容量是用电总负荷的115%左右，但是，中国电网却没有满负荷，这是人为造成的缺电假象。所以，停机检修常常在用电高峰期间出现，这是在配合缺电的双簧表演。电关乎国计民生、关乎央企的社会责任，难道这样的表现是央企在履行社会责任?

中石油、中石化本来负有保证国内成品油安全供应的责任，他们也常以此自矜。但实际上，特别是2010年下半年以来，各地均出现柴油荒。油荒出现的时间与电网拉闸限电几乎同时，因为没有火电，就要用柴油机发电，你急用柴油，它就趁机涨价。还有，异曲同工的是，炼油企业也“适时检修”，这也是逼宫涨价的手段。

公众经常抱怨，国内油价总是涨得快、跌得慢。表面上是发改委决定成品油价格，实际上，最后的决定权还是在“两桶油”，发改委也要考虑

它们的利益和诉求。“22天+4%”[1]是一个“天才”的设计。为什么是22天？为什么是4%？油价的变动，经常表现出涨快跌慢的特点，这个机制设计基本能确保跟涨，却难以跟跌。这些难道是在履行社会责任？

央企的税后利润本来应该全部上缴财政，用于补充已经岌岌可危的养老保险等社会保障体系，但是，上缴得过少，几乎是杯水车薪，2010年，仅有0.4%的利润缴给社保基金，这难道是在尽社会责任？

央企未来的发展关乎整个经济改革的成败，很多必需的改革举措，一旦遇到央企，就立马停滞，如“非公经济36条”是好政策，国务院先后两次通过类似的文件，但是至今没有实质进展。比如成品油价格形成机制，应该完全放开，可是因为“两桶油”，一直踟蹰不前。民间金融的发展遇到国有银行的强力抵抗，以至于出现外国银行都可在中国办分行，中国人反倒不能在自己的国家办银行的尴尬局面。

一方面，在竞争性领域，央企应该果断退出，让出空间给更多人，这是提高效率的举动。另一方面，在其他领域，央企也有收缩的必要，并且也不能再以做大做强为主要目标，而是要履行其社会责任，这是为了社会公平。央企赚钱不是光荣，它不过是整个社会付出巨大代价的反面，央企过去几年以追逐高利润为荣的惯性应该适可而止。央企赔钱也不是耻辱，只要全社会由此能节约成本和费用，能让公众受益。央企本质不是企业，它是政府职能的延伸，是实现公平的手段。

金融危机之后，美国政府推出了7000亿美元的救助计划，以避免华尔街的那些大银行和金融机构倒闭，而一般认为（有争议）这些大银行和金融机构正是加剧金融危机的罪魁祸首，给美国经济社会带来毁灭性冲击。因为美国政府跟华尔街“贪婪”的投机家们的利益已经捆在了一起，一荣俱荣，一损俱损，已经“大到不能倒”。水能载舟，亦能覆舟，这应当引起我们的某种警醒。

---

[1] 即，以阿联酋迪拜、北海布伦特、纽交所轻质原油的加权平均价格为基准，如果在22个工作日内，该价格上下波动超过4%，则相应调整国内成品油批发和零售价格。

第十四章　外汇储备

外汇储备，是一国货币当局或者中央银行持有的，可以随时兑换成外国货币的各种资产，是一个国家的储蓄。外汇储备，是中国经济中一个特殊且重大的问题。外汇储备影响了中国经济的结构、增长，以及全体国民的福利。外汇储备过多，已成中国经济中的痼疾，必须通过改革诊疗之。

过于庞大的外汇储备

计划经济年代，跟整体的经济管理体制相配套，中国曾经实行全世界最严格的外汇管制，这也是非常自然的选择，那时中国社会经济发展水平落后，对外贸易规模有限，国门又封闭，外汇是非常稀缺、非常宝贵的资源，是短缺经济中的短缺物，有必要集中在政府手里，以解燃眉之急。到1978年末，中国只有15.57亿美元的外汇储备。

改革开放之后，市场化改革步伐很快，取消和实质取消的经济管制手段很多，但是，外汇管制却长久未见放松迹象。很多人还记得，到20世纪90年代中期之前，外汇券[1]还在使用，只跟外国人和持外汇券的中国人打交道的友谊商店，生意还很神秘和红火。外汇牢牢控制在政府手中，政府管理外汇的主要手段是实行汇率管制及“强制结售汇制度”。

强制结售汇制度，就是企业和居民必须把取得的外汇收入，按照官方规定的汇率卖给指定的金融机构，而使用外汇，也必须到指定的金融机构按照规定的汇率购买。强制结售汇下，央行（国家外汇管理局）是全部外汇最终的需求者和供给者，完全剥夺了个人和企业拥有和使用外汇的权

---

[1] 外汇券，是“中国银行外汇兑换券”的简称，俗称“外汇兑换券”、“外汇券”，是国务院于1980年4月1日授权中国银行发行，面额与人民币等值的一种特定货币，主要供来华的外籍人士在特定的地方使用，如宾馆、友谊商店、免税店等，分为1979年和1988年两个版本，外汇兑换券自1980年4月1日开始流通，1995年1月1日起停止使用，由中国银行回收

利。企业个人的外汇到了央行手里，最终形成国家的“外汇储备”。

随着对外开放的扩大，根据形势变化的需要，外汇的指令性计划手段逐渐放松，企业和个人用汇的自主权逐渐扩大，企业和居民可以保留一定数量或者比例的外汇，外汇管理部门在推进贸易投资的便利化上也逐步采取更为灵活的安排。

1994年1月，中国开放进入新阶段，提出了建立社会主义市场经济的最终改革目标。国家外汇管理局取消了对企业进口经常项目用汇的审批，企业可以直接到金融机构购汇用于经常项目目的。1996年，中国宣布实行人民币经常项目可自由兑换，企业和个人经常项目的支付和转移不再受任何限制，但是到此时，企业仍然要把外汇卖给指定银行，强制结售汇制度已有些灵活性，但是没有废除。

2001年，中国加入世界贸易组织（WTO），开放进入更高层次，中国的外汇，由原来的短缺到快速增加，变得不再短缺，而是“富余”。表14－1是2001年到2011年，中国国家外汇储备规模的历年数据。可以看到，2006年之前，中国外汇储备以每年1000多亿美元的速度增加，其后，则以超过3000亿美元的速度增加。

表14－1　中国外汇储备规模（2001－2011）　　　　单位：亿美元

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
外汇储备	2122	2864	4033	6099	8189	10663	15282	19460	23922	28474	31811

来源：国家外汇管理局公布的《国家外汇管理局年报2011年》

外汇储备对任何国家都是必要的（美国情况稍微特殊，其储备主要是黄金），外汇储备大致有三个用途：进口外国商品，平衡本国国际收支，干预外汇市场和汇率。传统和经验上，一个国家外汇的最适规模是3个月的进口额，或者年进口总额的25%，或者是国家外债余额的40%。虽然这些标准有些“迂腐”，不见得完全适合中国，但大体上，这些标准是比较可靠的参照指标。如果一个国家的外汇储备，大幅度高于或者低于这些指标，则外汇储备规模一定是太大或者太小，都是没必要或者危险的。

因为外汇储备本身的作用无非就是进口商品、平衡国际收支、平衡汇

率波动，无其他用处，不是越多越好，当然也不是越少越好，紧急需要的东西买不到，是很尴尬的。逻辑上，在高低两个极端中间必然存在一个最佳的规模，这个规模离上述的标准必定不远。

以2011年为例，2011年中国进口总额是16603亿美元，外债余额是6950亿美元，而当年的外汇储备则是31811亿美元，是进口总额的近2倍、外债余额的4倍多。以任何标准衡量，中国外汇储备规模都嫌过大。

2006年2月，中国外汇储备规模首次超过日本，成为世界第一外汇储备大国，并在当年超过1万亿美元，2009年超过2万亿美元，2011年超过3万亿美元，速度大大出乎我们的预料。

凡事过犹不及，外汇储备过多也一样。外汇储备过多，主要不良后果包括，造成巨大的机会成本和国内通胀风险、汇率变动的损失风险等，这些风险，最近几年都已经开始显露。

一个国家取得外汇后，不大可能以纸币的形式留存，如果发生通胀，就白白只有损失的份。即使通胀轻微，货币形式也是最不具保值的方式，更遑论增值。所以，各国外汇储备均以外国资产的形式存在。以中国为例，中国的外汇储备资产的具体构成是国家机密，详情外人不得而知。不过，从美国财政部公布的中国在美投资数据，以及国际清算银行（Bank for International Settlements，BIS）对中国外汇清偿能力的分析报告等渠道大体可以推知，目前中国外汇储备中，65%是美元资产，25%是欧元资产，其余10%是日元、英镑等外币资产。

为什么以美元资产为主？因为从过去的历史经验看，美国偶尔也滥发货币，可是，美元依然是世界上最稳定的主要货币之一。2008年金融危机以及2009年欧债危机爆发后，美元的坚挺表现，一再显示了美元的强大稳定能力。美元是当今世界最主要的支付货币，国际贸易总量的三分之二，石油、黄金、粮食等大宗商品的期货交易，国际金融市场的批发交易，国际债券市场交易，都是以美元计价的。因此，各国（除了美国）的外汇储备，主要也是美元资产，如日本、英国、俄罗斯等都是如此。

企业和个人赚的外汇卖给指定金融机构后，最终到了具体管理外汇的机构——国家外汇管理局那里。外国的货币，一般情况下只能在它的发行

国使用，所以，所有的外国货币最终必须流回到发行国，比如美元就要回流到美国去。回流的方式有很多，比如中国人到美国留学，去美国旅游、购物等，都可以让美元流回美国（正是因为美元要流回美国，在中国的银行里，用美元现汇换得的人民币，比现钞多，因为现钞还要经过专门的通道运送到美国，增加了银行的成本，而现汇不用如此）。但是，在实行资本项目管制（也就是如果想用美元去美国买股票、债券、房子或者收购美国企业，必须得经过批准，且非常严格）下，以上这些用途的规模毕竟很有限，更多的外汇就沉淀下来。

如果外汇以纸币形式存在银行里（如中国银行纽约分行）吃利息，收益十分有限。必须把货币转换成资产进行投资，才可能增加收益。投资必然有风险，所以外汇投资的原则是谨慎安全前提下的增值。在所有的可投资的对象上，美国国债是最安全可靠的。这是因为美国国债被全世界投资者公认为无风险资产，理论上是最安全的，美国国债利率也是全球所有资本资产定价的基础。所以，中国外汇储备最大的投资项目就是美国的国债。

但是，风险与收益是匹配的，安全、低风险就意味着低收益（当然比银行存款高）。美国国债的名义收益率为4%～5%，考虑到通胀，实际收益率不到2%，可以说大大低于国内投资的回报率。一般认为，如果把外汇换成人民币在国内投资，平均收益率可达10%～15%。这样，投资美国国债就有了成本，即机会成本。如果外汇储备规模小，机会成本还可以接受，甚至无所谓。但是，中国持有美国国债规模巨大，根据美国财政部公布的数据，中国持有美国国债最高峰是2011年7月，为13149亿美元，2011年底时持有11519亿美元，大约是美国全部外债的8%，是美国国债第二大海外持有者，机会成本就十分巨大了。注意，中国不但不是（虽然曾经是）最大的海外持有者（第一名是日本），更不是最大的持有者，持有美国国债最多的还是美国人自己的投资机构。

虽然中国人均GDP在2011年已经超过5000美元，但不到美国人均GDP的四分之一，绝对还是个穷国。美国政府为居民提供大量的养老、医疗、失业等社会保障，政府开支规模巨大。但是，美国政府汲取收入的能

力，比如开征新税或者收费，因为受到法律的严格约束而很有限，不能动不动就加税收费。政府必须大量借债，才能维持庞大开支，所以，美国是世界上最大的债务国。

美国的债务，外债比例相对较大。因为美国人的行为模式跟中国人相反，他们喜欢消费，不喜欢储蓄，边际储蓄倾向（MPS）长期接近于零，金融危机之后，因为要做平家庭的资产负债表，储蓄水平才被迫略有提高。中国人喜欢储蓄，严格说是不敢消费（有社会保障的后顾之忧），中美之间，恰好能达到全球视角的平衡：中国生产，自己不消费出口到美国，美国自己不生产，却正好可以消费中国生产的东西。所以，美国政府发债，其购买者除部分美国家庭和地方政府外，主要是各种基金，如联邦、州和地方的养老基金、货币市场基金、银行机构等。外国政府，包括中国政府、日本政府等买的也很多，资金来源就是美元外汇。表面看，确实是穷人（中国人）把钱借给富人（美国人）使用，很奇怪。

外汇储备规模过大，还容易诱发国内的通胀。居民和个人把外汇卖给外汇管理局之后，得到了等值的人民币（按照官方规定的汇率），这些货币到了居民和企业手里，与正常发行的货币一起进入流通中，共同冲击商品市场。央行为此发行的货币是基础货币（Base Currency），也叫高能货币（High-Powered Money），最终形成的货币供给量是央行最初被动发行量的数倍（货币乘数效应）。国内市场上的商品还是那么多，货币却突然间增加了很多，就为价格水平上涨即通货膨胀埋下了隐患。2000 年中国的广义货币（M_2）是 10 万亿元，2009 年就超过了 60 万亿元，大大高过同期 GDP 的增速，主要原因就是央行被动发行货币，而且在 2000 年以来的通胀中，货币被动发行是主因，这是中国通胀的特殊通道。在研究中国通货膨胀时，这是最需要注意的方面。

中国无法影响美元汇率，甚至无从预测美元汇率的变动趋势。假如人民币对美元升值（这正是 2005 年以来一直发生的情况，只是 2012 年上半年有所转变），也就是美元贬值，则中国的以美元计价的外汇储备就会缩水，总的价值减少。比如 2007 年 8 月到 2008 年 10 月，美元兑人民币贬值 9.5%，中国外汇储备缩水 1300 亿美元。

顺差情结

因为外汇确实有用，没有外汇就不能进口外国商品、看进口大片、去外国旅游。过去，无论是普通百姓，还是相关管理部门，都把贸易顺差当成好事，并以为越多越好，追求外汇储备规模似乎成了中国对外经济的目标之一。还有不少人，把外汇储备多看做是国力强大的标志，能赚外国人的钱觉得很骄傲。这就是我所说的"顺差情结"。其实，顺差比逆差好，是一种错觉！

外汇储备源于国际收支平衡表中三个方面的累加：经常项目贸易顺差、资本项目贸易顺差、热钱流入。理论上，一个国家经常项目如果是顺差，则资本项目应该是逆差。比如美国对中国经常项目出现逆差，则美国必须要减少它的资产，才能求得资产负债上的重新平衡，减少的方式是向中国出售商品或者资产，如美国国债，这样，中国人和其他外国人手里的美元就回流美国，美国成为资本的净流入国，形成其资本项目的顺差。但是，中国则是长期的经常项目和资本项目"双顺差"，这跟中国实行外汇管制有关。

我们仅以经常项目来说明，为什么中国积累了如此多的外汇储备。当然，必须承认，资本项目顺差和热钱的大量流入，也是中国外汇储备规模过大的原因，并且有时还是主要的原因，但是，原理上与经常项目顺差是一样的。表 14－2 是中国 2001 年以来的经常项目顺差（简称顺差 1）和资本项目的顺差（简称顺差 2）的情况。

表 14－2 中国经常项目和资本项目顺差　　　　单位：亿美元

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
顺差 1	174	354	458	687	1740	2327	3539	4123	2611	2378	2017
顺差 2	347	322	527	1106	1010	526	951	463	1808	2868	2210

来源：根据国家外汇管理局公布的《国家外汇管理局年报 2011 年》整理

中国经常项目顺差，表现为出口大于进口。因为出口多，制造业就发达，解决了千千万万人的就业，如广东省就是靠出口成为制造业基地，进

而成为中国第一经济大省的。出口还直接增加了GDP，顺带提高了中国的制造业水平，改善了中国人民的生活。但是，这只是事情美妙的一面，还有不那么美妙的另一面。

以中美双边贸易为例，中国贸易顺差的结果是美国净拿到了中国的商品，中国净拿到了美元（外汇）。美国人拿到中国的商品，可以直接消费，消费才是生产的目的，更要紧的是，因为美国人不再生产从牛仔裤、洗衣机到电视机、笔记本、手机等产品，美国人就可以集中资源，包括人力资源，发挥他们在发明创造力上的比较优势，于是才出现了富可敌国的苹果（Apple）、微软（Microsoft）、谷歌（Google）等高科技企业，以及IBM的"云计算"（Cloud Computing），从而爆发了新技术革命，改变了世界的面貌，大大提高了美国人的福利。而中国，拿到的美元只是纸片，不能直接消费，只能购买美国资产，美元回流美国又帮助美国增加了资本供给，降低了美国的利率水平，为美国投资包括新技术行业的发展做出了贡献。

在一定意义上，没有中国的帮助，就没有美国经济的繁荣和技术的进步。可以想象，如果不是中国承接了电视机、笔记本、手机等的生产，如果美国还继续生产这些东西，那就不会有上面那些高科技企业出现。要知道，电视机、笔记本、手机和牛仔裤可是美国人的发明，而且美国人生产的质量也是最好的，他们是主动放弃，宁愿有贸易逆差，因为这对美国人是有好处的。美国并没有因为贸易逆差而吃亏（美国经常项目几乎连年逆差）。如果美国人有逆差却不吃亏，那中国人有顺差就不是占便宜，逻辑上就是这样简单。

前边已经说过，中国也没有因为贸易顺差就占了便宜。就实际的情况看，倒是美国占了便宜，它空手套白狼，用纸片就换来了自己需要的商品，而且比自己生产还便宜。一个简单例子：作为消费者，我们每天去超市购物，但超市从不买我们的东西，所以，我们对超市就有逆差，超市则有顺差，可是，我们并没有吃亏，因为每一次交易都是双方自愿的、互利的，没有谁吃亏。逆差和吃亏，顺差和占便宜，不存在一一对应的关系。

日本也是对美国的贸易顺差大国，可是，日本经济多年来没有起色，顺差并没有帮助日本摆脱经济疲软；俄罗斯也是对美顺差大国，经济同样

不算出色。

因此，在观念上要消除顺差情结，在实践和政策上不再鼓励多出口。在长期，要追求贸易平衡，一般市场最佳的状态不是过剩也不是不足，这两种情况都没有效率（帕累托效率）。只有供求相等的均衡状态才是有效的，才对供求双方都好。贸易的最佳状态，不是顺差也不是逆差，贸易平衡对中国最好，对美国也最好。

贸易顺差，是因为中国居民生产多而消费少，结果就是储蓄多。这些居民储蓄以购买美国资产的方式转移到了美国，然后美国再以外国直接投资的形式（FDI）转回中国，中国的储蓄（美国国债）收益率很低，而FDI的收益却很高，中国补贴了美国，岂不悲哉！

中投的业绩

购买美国国债收益率低，庞大的外汇储备需要调整结构。把更多部分用于配置黄金、石油、优质公司债、股票、权益类资产，减少对美国的过分依赖，是正确和必然的选择。这些行动早就开始了，标志动作是中国投资有限责任公司（China Investment Corporation）简称“中投公司”的成立。

2007年9月29日中投公司成立，专门从事外汇资金投资，是全球最大的主权财富基金[①]（Sovereign Wealth Fund，简称SWF）之一。中投公司是财政部通过发行1.55万亿元人民币特别国债，购买央行2500亿美元的外汇储备作为注册资金而成立的。

中投公司最著名的是两笔大投资：一是2007年5月，还在筹备中的中投，斥资30亿美元购买美国黑石集团（Blackstone Group LP.）1.01亿股股票，到2010年8月亏损比率达60%；二是2007年12月，斥资50亿美

① 主权财富基金，指由主权国家政府所建立并拥有，用于长期投资的金融资产或基金，主要来源于国家财政盈余、外汇储备盈余、自然资源出口盈余等，一般由专门的政府投资机构管理。目前，阿拉伯联合酋长国、沙特阿拉伯王国、中国、科威特、俄罗斯和新加坡，是世界上主权财富基金规模最大的几个国家。

元购入8668万股摩根斯坦利公司（Morgan Stanley）股票，到2008年末亏损了70%，后来逐步亏本卖出。具有讽刺意味的是，黑石集团在中国则是大赚特赚，从2007年进入中国到2010年，3年间盈利超过100%！

中投的巨大亏损震惊国人，说得难听点，你就是故意想亏，也亏不了这么多！中投变得谨慎起来，有关部门的监管也开始加强。其后，中投的业绩有所好转，但总体只能说乏善可陈。2008年中投总体回报率是6.8%，2009年回报率是11.7%，2010年也是11.7%，2011年盈利90亿美元，平均年化收益率是6.4%。这些盈利，主要因为其全资子公司，中央汇金投资有限责任公司（简称"中央汇金"，主要从事对国内金融机构的长期股权投资）在国内的股权投资收益可观所致，而中投的境外投资经常亏损。2008年中央汇金国内利润是231.3亿美元，而中投境外投资组合（即全球组合）则是亏损的，亏损率为2.1%。

有人说，中国石油对外依赖度超过50%，为什么不多买石油，如果在油价40多美元时多多买进，现在不是赚钱很多？这是事后的说法，事后诸葛亮谁都会当，此情可待成追忆，只是当时已惘然。当事人有当事人的为难之处。

国际油价的走势难以估计，过去几乎没有任何一个大的投资机构或者经济学家成功预测过国际油价走势。投资石油也是有风险的。也有人说，不如买黄金。2000年以来的10多年是黄金的大牛市，但是，黄金的走势跟油价一样，也是难以准确判断的。我们说过，黄金可能有10多年的牛市，但是也可能有20年甚至更长时间的熊市。而外汇投资原则上必须是安全基础上的适度增值，当谨慎而不能冲动而为。

也有人说，美国国债收益率很低，为什么中国不抛掉美国国债？一部分原因是我们已经提及的，世界上没有比美国国债更安全的资产，另外，如果中国大规模抛售美国国债，会引发美国国债的收益率飙升，中国持有巨额的美国国债，自身亦将遭受重大损失。更重要的是，美国国债规模巨大，是较好的资产池，舍此，没有其他资产池可以容纳中国庞大的外汇储备。

同时，跟中投情况类似，央企的海外投资也不顺利，中国铝业公司斥

资195亿美元投资澳大利亚力拓集团（Rio Tinto Group），最后以失败告终。除了中铝战略判断失误外，澳方认为，中国铝业公司是政企不分，收购有政治色彩，引起他们警惕和不快（原因是中国铝业前总经理肖亚庆调任国务院副秘书长）。民企收购，也面临类似的情形。总之，外汇投资很不顺利。

把外汇储备分给老百姓？

按照现在的外汇管理制度，外汇储备都集中在政府手里，风险也集中到了政府手里。除了投资风险外，还给货币政策当局造成掣肘，对宏观经济稳定造成不良影响。

1999年诺贝尔经济学奖得主罗伯特·蒙代尔的"三元悖论"理论说，在开放经济条件下，一国不可能同时做到三点：资本自由流动、货币政策独立、汇率稳定，最多只能做到其中的两项。以中国为例，因为要维持汇率基本稳定，央行必须不停地、无限地购进居民和企业手里的大量外汇，从而被动发行货币，造成流动性泛滥、有通胀的风险，为缓解通胀压力，央行又得发行央行票据（央票）回收流动性。这样，央行的货币政策就不再主动了，不知不觉中会偏离原本的目标。

解决之道，在于藏汇于民。要相信智慧在民间，既然民间能赚这么多外汇，一定也有能力花好外汇，投资赚钱。事实也证明，官方机构和央企并不是真正意义的投资者，不真正对投资损失负责，很可能会孤注一掷，并没有民营企业或者个人更谨慎、更聪明、更敬业、更有能力。把外汇留在居民和企业手里，还可以分散政府的风险，也让货币政策当局更好地独立行使货币政策职能。

最近几年经常被讨论的一个话题是，能不能或者该不该直接把外汇储备分给老百姓。有人说可以，有人说分外汇储备是笑话，因为货币是负债，把外汇储备分了，那负债分不分？还有，分给老百姓，让他们再去卖给央行，来回循环，岂不是货币越发越多？这是个复杂问题，需要仔细思考。

问题的本质是，外汇储备究竟属于谁？《人民日报》有一篇文章颇具代表性。[1] 文章说，外汇储备是央行的资产，因为它表现在人民银行的资产负债表的资产一方。但是，央行本身并不生产任何财富，它不过是有货币发行权，用人民币这种负债去交换企业和个人手里的外币（外国央行的负债）。央行，本质上不过是全体公众及外汇持有企业和人之间的一个中介人。

理论上，央行这种持有所谓的资产的方式只是暂时的，只有当它用这些外汇去外国买回来相应的外国商品，再投放到国内市场上，才算是实现了这个交换行动的目的。可是如前所述，我们没什么可以买的，如果有，就不会出现持续多年的顺差了，顺差是贸易的最后结果。除了风险难以控制外，还有两个原因：一个是，我们刻意制造顺差，控制进口，鼓励出口；一个是由于政治原因，外国不愿意卖给我们商品，比如美国人，如果愿意让中国购买美国的军火、尖端技术产品，两国贸易就立即可以平衡，但是美国不愿意。美国人口头上对自己的逆差表示不满甚至愤怒，其实内心却是欢喜的，空手套白狼会不满意？所以，央行没有用拿到的外汇的主要部分去购买商品，而是购买了外国的资产。

任何购买资产也就是投资行为的目的，不是投资本身，而是消费，所有的外汇储备资产最终都会变成商品。如果回报率过低，比如低于国内的通货膨胀水平，则当这些外汇储备最终能购买到的外国商品投放到国内市场时，理论上就不能冲抵当初国内市场增加了的那些人民币，则全体的国内消费者就有了净的损失，相当于被课了税。如果外汇储备投资出现亏损，换回来的外国商品很少，那么消费者的损失就更大。考虑到时间因素，货币是有时间价值的（利率就是这种代价的补偿），消费者的损失还会放大，这是我们面临的实际状况。

在这个意义上，超出必要水平的外汇储备，需要获得全体消费者的同意，因为他们的利益可能会受到损害。所以，在本质上，只有消费者才是可能的损失的真正承受者。也因为如此，说外汇储备不属于央行而属于全体老百姓，是对的，没有问题的。

---

[1] 《外储不全是百姓血汗钱，不适合分给民众》，《人民日报》2011年10月17日。

为了这些外汇储备付出了劳动、环境代价甚至放弃了民众该享有的权利，比如对外开放金融产业而不对内开放，在这个意义上，外汇储备更有理由属于全体老百姓。

很多人认为，把外汇储备分给全体老百姓不符合原理、不切合实际，我不同意这种说法。如果央行把相应的人民币投放到国内市场，就应该把外汇储备也分给全体的消费者，或者老百姓，道理上是一目了然的。老百姓拿到钱后能不能花出去、怎么花，是老百姓自己的事情。只有这样，才能做到谁都不吃亏、谁都不占便宜。这与现在央行持有外汇储备不同的是，老百姓自己去把外国的商品买回来，国内的损失从国外补偿回来。我说的全体消费者，自然也包括那些卖给央行外汇的人。外汇储备到了老百姓手里，央行不应该再次购入，自此取消结售汇制度，私人和企业可以从个人手里购买外汇。当然，真正分的，不见得是全部的储备，而是其中的大部分。

另外，所谓把外汇分给民众会造成通胀、央行破产，则是无稽之谈，因为，这些钱不在国内买东西，而央行只不过不再充当暂时的中间人而已。

既然外汇储备属于全体老百姓，央行只是一个中间人和托管人，那么就有义务公布这些资产的真实状况，其用途、损益等大家都有权利知道，这是大家的家底，不能成为任何意义上的国家机密。

贸易平衡是上策

改革开放以来，中国靠政府投资和出口拉动经济增长，特别是出口，贡献卓著。出口还带动了国内产业链的形成。中国过去30多年来的增长之路，跟14至16世纪流行于欧洲的重商主义（Mercantilism）非常类似。

重商主义者认为，金银是财富的主要代表，增加金银始能富国。而增加一个国家金银的办法，只有增加出口、减少进口，也就是要有净出口，外国的金银才会流入本国。如果只是在国内贸易，此消彼长，金银还是那么多。重商主义的政策就是奖励出口、限制进口，人为制造贸易顺差。不同的是，

中国把过去的金银变成了现在的美元（以及欧元、日元、英镑等）。

长期看，所有的顺差和逆差，即贸易不平衡都是暂时的。中国顺差多，是因为穷、买不起，但是，经济增长将伴随居民收入的提高，收入提高后，总产出中出口会减少，这个过程就是"扩大内需"。出口的目的，根本上说是为了进口。贸易平衡是一国国际贸易长期的必然结果，谁也不欠谁的，才是最好的结果。

贸易不平衡、顺差过多、外汇储备过多，有汇率不均衡的原因。在商品市场上，如果价格是自由的、不受管制的，出现供不应求和供过于求，价格就会上升或者下降，以出清市场，不会存在长期的供求不平衡。外汇市场也是一样，如果汇率是市场化的，也就是真正的浮动汇率（Floating Exchange Rates），则商品的进出口就不会长期顺差或者长期逆差。当然，即使汇率是完全浮动的，短期内，国际贸易也未必没有顺差和逆差，特别是在短期。但是，在浮动汇率下的顺差或者逆差不会很大，是可以接受的。

为消除过多的外汇储备，必须实行真正的浮动汇率制度。1978 年前，中国实行固定汇率制度（Fixed Exchange Rates），那时候，为掌握更多"宝贵的外汇"，人为拔高人民币汇率，制造顺差。1978 年到 1994 年，汇率双轨运行，一个是官方的受到严格控制的汇率，一个是企业间外汇调剂市场的汇率，后者基本上是市场价格水平，是企业之间买卖留存外汇的市场，不过规模很小。除此之外，还有地下的外汇市场，即黑市，黑市的规模后来超过企业间市场，对官方汇率形成很大冲击。这个时期，跟 1978 年水平相比，人民币兑美元大幅度贬值。如以美元兑人民币年平均汇价计，从 1990 年到 1993 年，分别是 4.78（人民币元/1 美元，下同）、5.32、5.51、5.76。

自 1994 年 1 月 1 日起，中国政府决定进行外汇管理体制改革，汇率机制并轨。当时的说法是，人民币汇率形成机制是：以市场供求为基础的、单一的、有管理的浮动汇率制度。但是，由于此期间国际政治经济形势的巨变（如 1997 年亚洲金融危机，1999 年科索沃战争，2001 年美国"9·11"事件，以及其后的伊拉克和阿富汗战争等），在 2005 年之前，人民币汇率形成机制改革没有任何实质动作。比如，1994 年初，人民币对美元的

汇率是，1美元对8.27元人民币，而1998年底，1美元对8.28元人民币，几乎纹丝未动，弹性为零。名义上有管理的浮动汇率，其实是有管理无浮动。这期间中国主要是进行外汇市场体系的建设，也就是后来在上海成立的中国外汇交易中心等。但是，正是在这期间，中国积累起巨大的贸易顺差和外汇储备。

美国人经常以中国操纵人民币汇率、人民币被人为低估、中国人抢了美国人的饭碗为借口，在美国国会数次召开听证会，鼓吹对中国输美产品征收惩罚性关税，要挟人民币升值。

2005年7月，中国面临的国内外压力越来越大，贸易顺差巨大，除汇率外找不到其他硬的理由，[①] 尤其是美国在伊拉克和阿富汗的战事已经稳定，美国政府可以集中精力"对付"人民币汇率了。中国政府决定，进一步改革汇率形成机制，不再单一盯住美元，而是实行"以市场供求为基础的、参考一篮子货币调节的（至于篮子里有什么，是秘密）、有管理的浮动汇率制度"。

人民币汇率弹性大增，因为经常项目和资本项目双顺差，以及外界对人民币升值的预期强烈，热钱大量流入，市场上美元外汇供给远大于需求，人民币加速升值。从2005年7月到2011年底，人民币对美元汇率中间价升值了31.4%。美元兑人民币年平均汇价，从2005年到2011年，分别是8.27（人民币元/1美元，下同）、8.00、7.63、7.05、6.83、6.81、6.47。2012年6月30日，1美元兑6.355元人民币。

2010年以来，由于欧元区陷入欧债危机的泥潭，美国经济虽在增长但仍属疲软，日本经济在负增长，中国的出口连续下滑，大宗商品价格也开始下行。2011年下半年，中国出现资本净流出的局面。人民币被高估、人民币升值告一段落的声音越来越大。

此时，正是进一步增强人民币汇率弹性的时机，因为汇率开始出现双

① 此前中美两国就人民币汇率举行磋商谈判，中国方面经常以双方统计口径不同为由，不承认人民币汇率被低估，拒绝人民币升值。所谓统计口径，就是美国把所有在中国生产的产品都看做是中国的出口，但是，其中很多只是代为加工，收取的只是加工费，在全部产品价值中是很小的部分，这样，美方按全部价值计算的口径就大于中国实际获得的产品价值。

向波动，不再是单向上升。浮动汇率可让贸易自动趋于均衡，货币政策可以从照顾国内外两个均衡、被动且两头不讨好，转向以国内目标为主，主动性增强，对央行管理通货膨胀的能力，对实现宏观经济均衡都是利好。

当前，汇率改革的目标仍然是增强汇率弹性，而不是完全地放开汇率。张五常教授主张立即放开汇率，没什么好担心的。也许担心是有道理的，也许“唯一的恐慌是恐慌本身”，不试怎么知道？

中国的经常项目管制早已取消，资本项目的管制也取消了一部分。国际货币基金组织（IMF）的估计更乐观，认为中国资本账户已经开放了三分之二，但是资本管制程度过高。现在需要的是制定一个资本项目放开的路线图，综合考虑金融安全、管理水平以及难易程度，放开的顺序似乎应该是：先放开直接投资；然后放松贸易信贷管制；最后是不动产、股票和债券，这跟一国金融稳定最相关，可能构成金融危机的导火索。在直接投资方面，目前对外国的直接投资（FDI）已经放开，现在需要更加放开国内企业的对外直接投资。贸易信贷已经放开了大部分，现在需要的是进一步放松审核。不动产、股票债券控制最严，是最需要积极探索的。

解决外汇储备过多、投资损失，需要放开并鼓励民营企业对外投资。国企、央企对外投资不顺利，重要原因是中国的国企和央企与政府关系太过紧密，经常引起外国政府的猜疑和敌意，投资活动，特别是收购资源能源企业的行为被政治化了，如果由民企来进行，阻力会小得多。政府可以对民营企业的海外收购提供支持，如运用外交手段等，避免直接操作的麻烦。国企和央企不见得就比中小企业和民企更有能力、更有智慧，也许正相反呢。

总之，解决中国外汇储备过多的种种弊端，必须运用全民智慧，而不是一部分人的智慧。需要彻底摒弃重商主义政策，放开汇率管制，放开民间对外投资渠道。一言以蔽之，就是市场化。

第十五章　计划生育

计划生育作为一项基本国策，已经实施了 30 多年。一般认为，在这期间，由于实行计划生育，中国少生了 3 亿多人，是一项巨大的成就，对提高居民健康水平和总体福利水平，功莫大焉。但是，人无远虑必有近忧，未来的中国将因为人口减少而付出极大代价。

感谢超生

计划生育作为一项基本国策，已经实施了30多年。一般认为，在这期间，由于实行计划生育，中国少生了3亿多人，是一项巨大的成就，对提高居民健康水平和总体福利水平，功莫大焉。

1980年，中共中央向共产党员和共青团员发出倡议“一对夫妇只生一个孩子”，这个倡议被迅速延伸到所有人，计划生育正式实施。其直接结果，就是导致人口的总和生育率（Total Fertility Rate，简称TFR，就是妇女在育龄期，每个妇女平均的生育子女总数）从1979年的2.75，一路下降到1990年的2.3，1991年1.65和1992年的1.52。[①] 目前，官方认可的总和生育率是1.7，而业内人士多认可是1.6。一般认为，如果总和生育率低于2.1，就达到了生育的更替水平（更替水平是指同一批妇女生育儿女的数量恰好能替代她们本身），如果总和生育率持续保持低水平，特别是在低于更替水平下徘徊，将造成总人口的下降。所以，中国虽然有13.4亿人，是人口第一大国，但是，人无远虑，必有近忧，未来的中国，将因为人口减少而付出极大代价。

对中国来说，经济增长是解决一切问题的总钥匙，没有经济增长，就没有任何未来。

---

① 数字来自国家人口和计划生育委员会多次发布的1%人口抽样调查，俗称“38万人调查”。

经济靠什么增长？根据宏观经济学理论，从总需求角度，经济增长有四个驱动力量：家庭部门的消费、私人部门的投资、政府部门的购买、净出口（出口减进口），也有人把政府购买在消费和投资间分解，简化成消费、投资、出口——“三驾马车”。如果从总供给角度，经济增长的要素则是：自然资源、人力资本、物质资本、技术进步。

改革30多年来，中国经济平均增速接近10%（以GDP衡量），是全球大经济体中增速最快的。中国经济增长的根本原因，是改革开放促进了资源更有效率地配置。从上述四个供给要素看，中国的自然资源绝对量充沛，但是，如果从结构看并无优势，以能源结构来看，中国主要以煤炭为主，煤炭储量世界第一，但是原油等优质能源（比如飞机就不能烧煤只能用油）则相对不足。如果从人均资源看，更是排在下游，比如人均耕地。这些年来，经济增长还造成了环境的严重破坏以及资源的严重浪费，比如稀土的贱卖。

中国是资本稀缺的国家，诸多大型工程设备、关键技术包括软件和硬件都依赖进口。

至于技术进步，30年来，我们在若干领域有些进步，比如航天、超级杂交稻，但是，这些技术并不是新的，而是发达国家几十年前的旧技术。因为中国向来只重视技术，而对科学研究严重忽略，所以，这30多年我们没有取得什么重大的科学进步，重大技术进展基本是空白。相反，我们差不多是亦步亦趋地模仿先进的技术，甚至“山寨”，如在IT领域，就是如此。

那么，我们这么多年的巨大进步，从供给角度是如何取得的呢？说得简单点就是人多。人力资本是在人这个要素上的投入，以及人的数量和素质的综合。可以说，中国每个企事业单位花在吃喝上的钱，远远多过在职工学习和培训上的花费。中国虽然是人口第一大国，但是，平均受教育水平、职业技能、纪律性都比较低下。所以，中国的经济增长主要依靠的是人力资本，而具体说，又主要靠的是人口的数量多。这就是“人口红利”。

人口红利，是指全部人口中年轻劳动力占比较大、抚养率低，即多个年轻人养一个老人，所以，不必积累很多的养老性储蓄，而可以将收入用

于投资和即期消费，从而更快促进经济增长和人群福利提升。最近30多年，正是中国人口红利最丰厚的时期。

这主要感谢农村的计划生育并没有得到严格执行，超生，特别是2000年之前的超生现象比较严重。而随着承包制的推广、劳动效率的提高以及耕作技术的进步，农村剩余劳动力越来越多。一般估计，中国农村共有3亿剩余劳动力，到2010年，已经有至少2.5亿人转移出来。

中国经济增长的最大支柱是制造业，中国主要的经济增长极，如珠江三角洲、长江三角洲，都是制造业发达的地区，被称为“世界工厂”。制造业就是利用国外和中国港澳台地区的先进技术和资金进行委托加工，比如富士康就是这个模式。当城市的大门敞开，大量的农村剩余劳动力涌入这些地区，为该地区的经济增长提供了新鲜的血液。

以GDP总量衡量，广东已经连续多年是中国第一经济大省。广东与北京、上海相比，并无科技创新优势，它的优越之处是毗邻港澳，吸引了大量投资。但是，资金必须与劳动力结合才能创造价值。广东不但是经济第一大省，同时还是人口第一大省，是中国唯一一个人口过亿的省级区域。这绝不是巧合。广东率先对外开放，吸引了全国各地最多的年轻劳动力进入，有一句流行语叫“东西南北中，发财到广东”。所谓中国的世界工厂，主要是指广东。如果不是劳动力的大量净流入，广东经济不可能创造奇迹，中国经济也不会创造奇迹，经济总量先后超越英国、法国、德国、日本。

即使在北京、上海这样被认为是高新技术产业发达的地区，真正因为技术进步造成的经济增长也并不明显，很多高新技术产业只是有一个高新技术的外壳，支撑它们的仍然是劳动力，特别是学历不高、技能一般的普通工人。比如著名的联想集团公司是高科技公司，但是，产品是劳动密集型的，主要的员工并非大学生，而是外来的打工仔。

问题是，中国的人口红利已经过了最高峰，多数研究者认为，在2013年到2015年之间，中国的人口红利将完全消失。人口红利消失意味着抚养率上升、投资减少、增长后劲渐趋疲乏。基本依靠人力资源支撑的中国经济增长失去了人口红利，将是致命的打击，除非发生缘于中国的重大技术

创新和革命。当然，祸不单行，在人口红利消失的同时，加入 WTO 带来的红利也趋于消失，这个时候，保持人口的适度增长而不是继续控制，对未来中国经济增长至关重要。

可以观察到的一个事实是，2008 年金融危机以来，中国经济增速逐年放缓，一般地说，当经济下降时，失业率会上升。但是，中国的失业率基本没有变化，始终保持在 4% 左右。而广东、浙江、福建等沿海发达地区的用工荒现象却一直存在。因此，广东的人口和计划生育委员会的前领导，2011 年率先向中央提出，在广东放开二胎的试点，只要夫妻双方之一是独生子女的，就可以生二胎。同时，大城市的餐饮、家政服务、快递、建筑工人的工资近几年持续攀升，这说明中国的剩余劳动力，特别是 40 岁以下的青壮年劳动力已经不多。农村能转移出来的已经转移完毕，有人估计，中国农村最多还有 2000 万左右的剩余劳动力，这接近于匮乏的状态。

过去的 30 多年，总是说中国是劳动力资源最丰富的国家，其供给几乎是无限弹性的，物以稀为贵，以多为贱，所以，劳动力价格低廉。这个观念如此深入人心，以至于所有人都不会想到，中国这个人口第一大国，这个传统上的农民国家，春运如打仗的国度，居然有一天也会面临劳动力短缺的困境。

是的，“天下没有不散的筵席”，这一天终会到来，这一天已经到来。这是两股力量叠加的结果：一方面，中国经济规模不断扩大，自然需要越来越多的劳动力，GDP 第二的经济体跟第六的经济体，需要的劳动力不可同日而语；另一方面，计划生育的长期实施导致的人口增速急速放缓，终于导致劳动力缺口的出现。中国劳动力资源丰富，这个说法已经过时，中国到了劳动力供应相对紧缺的时代。

以富士康为例，最近两年，富士康员工的工资已经翻了一番还多。这不单是员工效率提高的结果，主要是招工不再像过去那么容易，要留住员工，就得付更高的工资。这个趋势，已经不可逆转。如今城乡各行各业都出现了招工难。经济学的基本原理是，经济增长与失业率是反向关系，经济增长率下降，必然伴随失业率上升，可是，这个理论成立有个前提，就是经济中有大量的失业人口，现在，中国的城乡劳动力已经基本处于充分

就业状态。是劳动力不足造成了中国经济增长率下降，而不是过去的经济状况不佳，企业老板不但不排斥工人，相反他们从未如此地需要工人。这是一个前所未有的“新时代”。

人口环境的变化

中国在20世纪五六十年代曾经提倡多生孩子。60年代，中国农村的总和生育率在6以上，70年代是5以上。在1959年到1961年期间，发生了著名的“三年自然灾害”，其实是人为的灾害，部分地区出现了饿死人的现象。可以说，一直到改革后、农村承包制前，中国人经常处于温饱线下的状态。表面看，人多造成了食品的匮乏，以及城里就业形势的严峻。对于前者，在计划生育之前，就有限制人口的考虑，只是没有普遍推行成为政策；对于后者，采取的办法是让城市千百万知识青年[1]（知青）到农村去。

开始实行计划生育的时候，有一部电影十分出名，叫《甜蜜的事业》，在宣传生男生女都一样的同时，更表现了人多的种种坏处。里边提到了马尔萨斯[2]（电影里叫“马儿杀来吃”）。马尔萨斯在《人口原理》中提到了工资的铁律，也就是由于穷人无节制的生育，每当工资超过简单再生产的水平，立即引起人口激增，从而适时压低工资，使之向生存水平回复。马尔萨斯认为，人口如果不受控制，将以几何级数增加，而食物只是以算术级数增长，迟早有一天，会出现人口过剩而挨饿的现象，必须减少人口。

---

① 知识青年，简称“知青”，在中国，不是指有知识的青年，而是特指从1955年开始一直到1980年，自愿或被迫从城市下放到农村做农民的年轻人，他们多数只有初中或高中教育的水平。1955年，毛泽东提出“农村是一个广阔的天地，在那里是可以大有作为的”。这成为知识青年上山下乡运动的口号。1978年冬天，云南的知青以请愿和罢工的形式，表达回城的意愿。1980年5月8日，当时的中共中央总书记胡耀邦同志批示，不再搞上山下乡，10月1日中央决定知识青年可以回故乡城市。30多年时间里，全国共有1200万~1800万知青下乡。

② 托马斯·马尔萨斯，（Thomas Malthus，1766—1834），毕业于剑桥大学耶稣学院，英国皇家学会会员，1798年加入英国教会僧籍，是英国第一位政治经济学教授，其最著名的著作是《人口原理》，书中第一次系统提出节制人口的理论和主张，引起巨大争议和非议。英国政府受其思想启发，于1802年进行了人类第一次人口普查。马尔萨斯的思想还启发了节育技术最早的倡导者弗朗西斯·普乐斯。

减少的手段有积极和消极两种办法。战争、瘟疫等手段是积极手段，自愿不生是消极手段。中国三年灾害时期的情况，似乎在某种程度上验证了马尔萨斯理论的正确性。

可是，马尔萨斯理论有一个重大的漏洞，没有考虑或者预见到技术进步因素。其实，由于技术进步，包括避孕技术的发明，世界人口和人类生存状况，没有出现马尔萨斯预言的那种糟糕局面。中国的情况也差不多，人口没有激增，1979 年的时候，中国的总和生育率已经下降到了 2.75。

人多不是“三年自然灾害”时期人们挨饿的唯一原因，甚至不是主要原因。其实，直到今天，世界上很多国家都做不到粮食的自给自足。解决问题的方式是进行粮食的国际贸易。可是，之前中国没有开放，奉行的是独立自主、自力更生这样绝不依赖外援的方针，一旦发生大的旱涝灾害，情况就不可收拾。中国不但禁止国际贸易，连国内的粮食市场也基本消失。当粮食出现局部和地区性短缺的时候，靠的是反应很迟钝的计划调拨方式，这也是最终导致挨饿的制度原因。如果允许市场存在，粮食的“投机倒把”活动，即粮食从丰收地区到歉收地区的转移可以保证人们不挨饿，至少不会那么严重。层层上报，等待上级救援的办事思路本身，是饿死人的重要原因。

现在，中国早已融入世界，包括粮食的国际贸易。中国每年都进口粮食，平衡国内市场的余缺。过去，农民们拼命种田，还是不够吃；现在，如果坐车旅行，经常会看见大片撂荒的土地，因为种粮食不赚钱，但是，似乎粮食总也吃不完。这是开展粮食国际贸易的功劳，当然也有技术进步的贡献（如超级杂交水稻技术）。现在的中国，人口比 20 世纪 60 年代翻了一番都不止，但是人均占有粮食量却增加得更多！

整个世界的情况也差不多，在粮食国际贸易大规模展开之前，每个国家依靠自己的力量解决吃饭问题，不可避免地出现挨饿的情况。但是，起码在 20 世纪之后，出现饿死人现象的地方，多数都是因为战争和闭关锁国。以沙特为例，如果坚持独立自主地解决吃饭问题，连一寸耕地都没有的沙特恐怕早就灭亡了。

整个地球能够容下多少人（吃饭）是一个动态的问题。过去有许多耸

人听闻的预测，说地球能容纳的人口最多不过三四十亿，实际呢？现在世界人口已经超过70亿。地球能承载的人口数很难预测，科学技术的发展、制度的改进往往超出人的想象。何况，人类自身能从历史中学会很多东西，过于悲观的情绪是不必要的。

值得一提的是，当初实行计划生育时国门刚刚开放，还没有多少外国人在中国居住和工作，也很少有中国人移民国外。后来，改革开放引起了人员的国际流动。现在，在北京、上海、广州等大城市，有数百万外国人长期居住，港澳台同胞来内地定居的也很多。中国人移民海外，而仍然在大陆做生意、居住的，也很多。这些人，并不在计划生育政策的管辖范围之内。这个时候，国人计划生育的成本由自己负担，而收益却外溢了，反过来说，不在计划生育管辖之内的人，他们多生孩子，给国人造成了负担和代价（这种负担和代价是计划生育的缘由）。简单说，我少生了孩子，却是为你做嫁衣，让你多生，这是不公平的。公众反感富人和明星多生孩子，也是出于这个原因。

养老的挑战

2000年，中国正式进入老龄化社会，即60以上的人口达到总人口的10%，而且呈加剧之势，原因之一是人口预期寿命延长。2000年时，中国的人均GDP只有856美元，是典型的未富先老。当大家都不富裕的时候，社会进入老龄化，大量退休不工作的老人需要别人养活，即使是对早已建立社会保障制度的国家，也是一种巨大的负担。而中国的退休老人们，当他们工作的时候，养老制度还未建立，他们没有为自己退休后的生活预先缴纳养老保险，现在，他们退休后的生活费是由现在正在工作的年轻人支付的，这就是现收现付制。

美国也采用以现收现付制为主的养老保险模式，但是，美国人建立社保制度较早，老年人早就开始通过缴纳社会保障工薪税，为自己的未来买单了。美国也进入了老龄化社会，但是，其总人口一直是正增长的，美国是发达国家中唯一做到经济持续增长和人口持续增长“双增长”的国家，

这两者既有相关性又有因果性，绝不是偶然的。美国的年轻人也为老年人买单，但是，负担不是很重。

中国的情况相反，中国在人口高峰时期出生的人进入退休阶段，而独生子女们成为工作人群的主体。中国的年轻人，一方面为老人全部买单，一方面，年轻人在减少，养老负担加重。2010 年，中国大约 5 个劳动年龄人口负担 1 个老人。据预测，2020 年约 3 个劳动年龄人口负担 1 个老人，2030 年约 2.5 个劳动年龄人口负担 1 个老人。[①] 如果是这样，就需要大幅度提高养老保险金归集的比率，降低储蓄和投资，势必影响经济增长。在人均收入还处于较低水平时，提高养老金归集比率的可能性也不大。所以，中国养老金入不敷出的局面是必然出现的。这就是为什么全社会都关心中国社会保障基金的运作和增值，并讨论是否让各级地方政府手里的养老保险资金进入股市去坐庄赚钱的原因，这种病急乱投医的路数可以试验，但只能作为权宜之计。

养老也有结构问题，值得特别关注的是农村的养老困境。根据 2005 年 1% 人口抽样调查统计，65 岁及以上老人比例，城市、镇、农村分别为 8.7%、8.12%、9.55%；60 岁及以上老人比例，城市、镇、农村分别为 12.3%、11.7%、13.7%。中国的城镇化速度不断加快，城镇人口占全国总人口的比例从 1982 年的 20.6%，上升到 1990 年的 26.3%，2000 年的 36.09%，2010 年的 49.68%，现在，中国约一半的人生活在城里。城镇化过程，也就是农民进城的过程，而进城的农民，绝大多数是年轻人。当农村中的年轻人一股脑涌入城市，农村也就成了留守老人的“空巢”。也就是，农村没有很好地贯彻计划生育，多生出的人口没有为自己的父母养老，而是进城养别人的爹娘去了。人们常常关注的是城市的养老难题，包括养老保险的制度设计、养老保险资金的归集，都集中在城里人的养老上。其实，中国的现实是，农村的养老问题更严重，农村的老人生活更不堪。

长期实行计划生育的结果之一是“独生子女”问题的显现。这群独生

---

① 2011 年 8 月 24 日，全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国，在做《中华人民共和国老年人权益保障法》执法检查的报告时，如是表示。

子女，尽管是父母的掌上明珠，呵护有加，甚至受到的溺爱也是空前绝后的，毛病也很多，如娇气、任性、不能吃苦、自私、孤僻等，但是，他们实际上是最可怜的，他们是第一批在不同于以往的中国伦理环境中长大的。他们没有兄弟姐妹，从小就自己玩，他们的孩子更惨，将来没有叔叔、伯伯、姑姑、舅舅、阿姨。中国文化的重要特征是，家族伦理，所谓人情社会是也。缺失了人伦的社会，还是中国人的社会么？英文的“uncle”可以是和父亲平辈的所有男性，“aunt”可以是和母亲平辈的所有女性。如果再严格贯彻计划生育，迟早有一天，汉语也会简化到这一步的。难道这是我们可以习惯的吗？人无远虑，必有近忧。

杞人忧天

有人说，如果调整生育政策允许多生，将人满为患，人多得不可收拾。这种担心，实在是多余的。多生的条件或者必要性，已经不明显。

开始实施计划生育的时候，阻力非常大，因为仅仅是不让人生孩子，却没有同时解决生孩子背后养老这个后顾之忧。

违反了计划生育，惩罚的手段是罚款和开除公职，开除公职对城里人可能是一种很大的约束，没有了“单位”，名誉和生存都是问题，政府也不再给你养老了。所以，城里人对计划生育显然配合得多，很少有人违反，当然也跟城里人对生男生女不太在乎有关。

但是，在农村则是另一番情形。千百年来，农民们都是通过养儿来防老。但是，这不是说中国人天生就爱生孩子，没事就“造人”。从古至今，农民的生老病死就如花开花落，无人问津，养老也好，看病也好，都只在自己家庭内部解决。所以，农民不但要多生孩子，还要多生男孩。因为只有多生孩子，才能保证劳动力规模，至少保证有一个健康、有出息的孩子。女孩最终要出嫁，出嫁后就基本跟娘家没什么关系了，就“从夫”孝敬公婆了。严格说，儿子才是自己的孩子。但是，儿子可能是不孝顺的，只有多生几个儿子，才能保证其中有一个孝顺，可以用来养老。所以，与其说农民是生孩子，不如说是一种投资，对自己未来的投资。因为生孩

子，不是没有成本和代价的，“谁言寸草心，报得三春晖”。

所以，只要农民还处于自生自灭状态，只要罚款的损失不如生孩子投资收益大，农民就将继续理性地多生孩子。因此，计划生育在农村没能很好地执行，由于多生孩子，被罚款、拆房子导致到处流浪的也不是个别现象。著名演员宋丹丹和黄宏主演的小品《超生游击队》[1]就表现了这点。另外，农民跟城里人不一样，农民没有单位，没有公职，他们处于社会的最底层，没什么可以失去的，你总不能把一个农民给开除了，顶多不过是少分一点责任田给他。

可是，所有这些都已经发生了质的变化。包括养老保险在内的中国社会保障体系正在搭建，农民也破天荒地被纳入到这个体系中来了。这个时候，千百年来养儿防老的观念失去了最坚固的基础，正在坍塌。

所以，认为一旦政策放松，被计划生育压抑久了的人们会争相生孩子，从而出现人口激增，这个担心是多余的。比如，虽然计划生育是一项基本国策，可是很多人不知道，中国居然有几个不实行计划生育的特区。

从20世纪80年代中期开始，国家选择在山西省的翼城县、甘肃的酒泉地区、河北的承德地区、湖北的恩施地区的农村试点“二胎”，这个涉及840多万人的实验结果，跟“有关部门”和公众的直觉预期相反，令人大跌眼镜：到2000年，翼城总和生育率只有1.5，酒泉只有1.4，承德只有1.6，恩施2005年只有1.47。另外，湖北的长阳、五峰两县，经省人大批准放开生二胎，也没有出现出生堆积，更没有出现生育反弹的情况，2007年总和生育率分别只有0.88、0.9！没有一个二胎试点地区的生育率在2.0以上！

这是为什么？

因为人们生活模式的背后是经济利益，经济利益决定生活方式和行为模式。随着经济、科学技术的发展，人力可以被生产工具替代，比如干农活，不再比谁家人多，而是机械化运作。社会保障制度的完善，养老可以依靠政府或者市场化的方式解决，不必再依靠养儿，这就没有了最大的后

---

[1] 1990年中央电视台元旦晚会的节目。

顾之忧，也让多生孩子失去了最大的凭依。

也许更重要的是，经济的发展必然影响和改变人们的价值观，包括对人生意义的判断标准。尤其是城里人，以及进了城的农民，他们眼界更宽，更加注重自身价值的实现，而不是永远把希望寄托在未知的下一代身上。

必须承认，生育孩子然后培养他们十分操心费力，虽然有收获，甚至可获得很大的安慰，但是也会极大损耗人的精力，影响事业的发展。这可能是卢梭、牛顿、亚当·斯密等伟人不结婚的原因吧。对于自身利益的更大关切，对实现自身价值的更大关切，让多子多福的陈旧观念逐渐被排除出主流的价值观。

已经有不少人口专家计算过，即使在全国范围内允许双方都是独生子女的夫妇生二胎，每年也只会多出生30万名儿童；即便只要一方是独生子女就可以生二胎，每年多出生的儿童也不超过170万。因此，允许独生子女生二胎，对解决中国劳动力出现的短缺不过是杯水车薪，更不必担心人口膨胀了。

日本和俄罗斯的教训

中国的东邻日本，人口变化的规律与现在的中国有极大的相似度，其老龄化造成的严重经济社会矛盾可令我们警觉。日本创造了世界近代以来经济增长最快的奇迹，在过去的100多年，其经济增速平均达到3%。特别是二战之后的30年，平均增速为7%。1966年其总产值超过法国，1967年超过英国和联邦德国，位居世界第二，日本曾经是名副其实的世界工厂。

同时，这个时期也是日本人口的高生育率期，这也许并不是巧合，在人口增长和经济增长之间，日本的实践是对两者正相关性的又一次证明。到20世纪70年代初期，人均GDP达到3000~4000美元的时候，日本的总和生育率就下降到2以下。日本经济增速在1955年到1970年间是最快的，平均为9.6%。而从1970年到1990年，增速虽然也比较快，但与之

前没法媲美，仅有4.2%。在80年代，日本的人均GDP达到1万美元以上，而人口生育率下降到1.6左右。日本经济从90年代开始就陷入长期的停滞，连续20多年的经济疲软，是一个全世界经济学家都感兴趣的话题。而这个时期，日本的总和生育率继续下降到了1.3。2005年开始，日本人口进入负增长，到2009年人口数量少了22万多。

日本的人口平均预期寿命世界第一，加之生育率下降，共同造就了世界上最大的老龄化社会。日本2008年65岁以上的老人占全部人口的比例高达22%，20~40岁的人仅占27%，平均一个人要养0.8个老人。劳动力的短缺，加上劳动人口养老负担加重，整个社会的储蓄率提高，消费率下降，经济增长的动力几乎衰竭。

日本的教训在于，劳动力的再生产没能得到应有的重视，没有与经济的起飞同步，最终掣肘了经济增长。最悲观的预计是，日本人口将在100年后数量减半，那时，日本必定将沦为一个二流国家。

俄罗斯的情况与日本相仿，这个世界上幅员最辽阔的国家，从1960年以来人口数量一直下滑。特别是进入21世纪之后，这个趋势加速。从1989年到2002年，俄罗斯人口就净减了740万，从2005年1月到5月，5个月内就减少了约36万！照此下去，据俄罗斯国家统计委员会预计，到2050年，俄罗斯的人口将只有1亿，比现在少30%。

2002年的时候，俄罗斯差不多就是一个在职工人养活一个老人，因为这一年，俄罗斯65岁以上的人口占全部人口的比例达到13%。俄罗斯领导人梅德韦杰夫和普京都多次警告，长此以往，俄罗斯将面临存亡之忧，他们呼吁俄罗斯人多生孩子，并有鼓励措施。但是因为积重难返，不愿意生孩子似乎已成为俄罗斯人性格和文化的一部分，号召的效果甚微。俄罗斯国力的衰退，经济持续的不景气，部分也是人口数量下降惹的祸。

中国的GDP已经超过日本，成为世界第二大经济体，如果经济发展能重演过去30年的奇迹，将超过美国成为世界第一大经济体。但是，能否重现一个新的人口红利高峰期，则是实现奇迹的钥匙。在这个意义上，我们未可乐观。

马寅初[1]是错的?

1957年，时任北京大学校长，著名经济学家马寅初先生，提出了他的“新人口论”，他认为，以当时的中国人口增长趋势，若不加以控制，则中国的粮食供给会出现问题，也就是发生饥荒。所以，他提出要实行人口控制，主要是三条：避孕、晚婚晚育、每个家庭只生两个孩子。而毛泽东在中国究竟是人多还是人少的问题上，看法是反复的。一开始，他也认为，人口太多，应该实行节育，并赞赏马寅初的观点。可是，1958年之后，毛泽东的态度几乎完全逆转，转而强调中国人口不多，人多一点没有什么了不起，只要文化提高了，就可以自我控制。而如果强行实行计划生育，则很难被文化不高的农民所理解，很难推行。

其实，1949年，毛泽东就在《历史唯心观的破产》一文中说过：“世间一切事物中，人是第一可宝贵的”，“只要有人，什么人间奇迹也可以造出来”。这应该是他的基本观念。

马寅初被错误批判，是在“大跃进”运动掀起后，被各地浮夸风误导，而过度乐观的领导人似乎完全忘记了“大干快上”可能带来的危险。马寅初“落后”的悲观思想被“大好形势”碾得粉碎，而马先生属于那种典型的具有高贵气质和人格的臭脾气知识分子，宁死不屈。于是，他的北大校长职务被撤销，在3年内被两轮批判，身心受到严重摧残。这当然是个极大的悲剧。

实事求是地说，马寅初先生的“新人口论”，是一份极有价值的科学成果，有理有据，令人信服。但是，它并没有经受住历史和实践的检验。实践是检验真理的唯一标准，按照这个标准，马寅初的理论也许不如毛泽东的正确。

马寅初在1957年设想，如果中国的人口按每年3%增长，则1957年

① 马寅初（1882—1982），浙江嵊县（今嵊州市）人，中国经济学家、教育家、人口学家。1901年考入天津北洋大学矿冶专业学习，1906年赴美国留学，先后获得耶鲁大学经济学硕士学位和哥伦比亚大学经济学博士学位。1914年回国，1951年任北京大学校长。1960年1月4日，因发表《新人口论》被迫辞去北大校长职务。

中国有6亿人，10年后即1967年，中国人口将达到8.1亿，1972年是9.3亿，50年后也就是2007年则是26.19亿！可实际上，20世纪五六十年代的中国没有实行计划生育，也没有按照马寅初先生的主张走，1967年中国的人口是7.6亿，1972年只有8.6亿，所以，马寅初先生是过于悲观了。自然，中国人的生存状态一般，但是，除了1959年至1962年的极端情况外，也没有出现严重的饥荒，还是过得去的。

关键是，如果中国过早实行了计划生育，人口受到控制，在技术手段落后的情况下，若没有大量的年轻劳动力，那么我们靠什么兴修大规模水利工程，修铁路、公路，开发大西北和大西南呢？还有，中国面临严峻的安全形势，实行全民皆兵的国防政策，如果没有大约2亿的民兵，靠什么保护漫长的海防和边防呢？当年新疆试验原子弹，为保障通讯安全，从北京到新疆通讯线路上的每个电线杆下就有6个民兵，这得需要多少人？

在1957年的时候，实行计划生育的必要性似乎并不大。毛泽东在《历史唯心观的破产》一文中还说过，即使中国人口再多几倍，也有办法（解决），那就是生产。他正确地说出了人口问题和经济问题的交互性。经济增长了，就可以容纳更多的人口。比如中国GDP第二的结果之一，便是人口以及劳动力的相对缺乏。

中国在70年代的人口问题变得严重，以至于要动员城市的青年到农村去，接受贫下中农的再教育。这不单纯是因为，甚至主要不是因为人口多，而是“文化大革命”对国民经济的冲击和破坏以及长期的封闭，造成技术的落后和粮食的匮乏。这不能证明马寅初的设想就是正确的。马寅初和马尔萨斯的理论依据是一样的，他们都没有预见到科学技术的进步以及国际贸易的展开给世界带来的变化。如果马先生能预见中国最近30年的改革开放，他不会做那么悲观的预期。同时，马寅初自然也不会预见到“文革”的爆发。而正是这个因素，导致了马先生理论的预见性似乎很强。

“文革”结束，为马寅初先生平反，《人民日报》曾发表社论，指出，错批马寅初一人，中国人口误增三亿。可是，如果没有这三亿，中国当会如何呢？

马先生是有科学精神的，有作为知识分子的傲骨的，但是，在马寅初

人口理论与毛泽东的人口观之间，毛泽东似乎更有道理，那个时候，中国不应该实行计划生育，那个时候，中国的人口数量与生产力状况相比，还不算多。

卢梭（Jean-Jacques Rousseau，1712—1778年）在《社会契约论》中给出了好政府的一个标准，就是人口增长。他说，假定一切情况都相等，那么一个不靠外来移民的办法，不靠归化，不靠殖民地的政府，而在它的治下公民人数繁殖和增长的最多的，就确定无疑是最好的政府；那个在它的治下人民减少而凋零的政府，就是最坏的政府。[①]

此一时也，彼一时也。如果30多年前，由于政治经济原因实行计划生育有某种必要性，也属合理的话，那么时过境迁，30多年后的今天，中国经济的超大规模，以及未来的经济增长和福利提升，却让我们重新面对人口相对稀缺的挑战。是到了重新审视计划生育政策，并认真考虑修改或停止它的时候了！

---

① 卢梭：《社会契约论》，何兆武译，商务印书馆1980年版，第111页。

跋

30多年来，虽有短期的停顿和反复，但总体上中国进步巨大。如果总结一下中国进步的原因，可以罗列一大堆理由。但是，在我看来，无非就是一条：自由。改革的本质是尊重个人，给个人自由的空间。

计划经济下，个人的利益和愿望被无情漠视，因为要维护集体利益，于是人们因动力匮乏而怠惰。市场经济之所以优于计划经济，最根本的是，市场经济的本质是个人，而非集体，个人利益被尊重，自己的事情自己做主，因此人的积极性被激发。

尊重个人利益不但表现在农村联产承包责任制，也表现在允许农民进城、参加高考、出国定居、发展非公经济、自由职业者大量涌现，等等。国家和人民的面貌因此大变，中国人从未如此与世界接近。这种尊重获得了巨大回报，解决了最大人口国家的吃饭问题，成为世界第二大经济体，国力增强，等等。

尊重个人利益是过去30年我们做得最正确的事情。

但是，中国的改革是渐进式的，不是推倒重来的激进式的。渐进符合中国人的中庸性格，也有其优点，还可能是保证某些改革举措成功的必要条件。但是，也必须承认，渐进式改革也有瑕疵，甚至有很大缺陷。如果说，过去30年，我们做得不够好或者不对的地方，那就是，我们给个人的空间还不够大，改革还不彻底，改革的步子太慢。

最严重的是，在尊重所有人取得进步的同时，整个制度似乎对于某些人、某些利益集团更加尊重，或者说尊重是有等差的，不是不偏不倚的。

某些人、某些利益集团的利益似乎得到了更大的尊重，更优厚的对待。当改革碰到他们的抵抗时，往往会自动停下来。

比如，虽然允许农民进城，但是，被所有人诟病的户籍制度仍顽固存在，农民工不能获得与有户籍人口同样的待遇，户籍约束着他们的权利；户籍制度还让高考录取分省进行，统一高考名存实亡；非公经济是宪法鼓励发展的，但是，不论如何出台鼓励支持政策，民营经济始终不能获得与国企平等的地位，中间隔着“玻璃门”；养老保险、医疗保险基本已经全覆盖，但是，不同人群之间的实际差距一点也没缩小，公务员和事业单位人员始终还是有特权的一群人；很多权利，外国人都已经取得，而国人自己却还在积极争取中，如金融对外开放和对内封闭；连慈善都要经过授权才能做；三公花费惊人、垄断横行、税收高悬、腐败猖獗，解决起来如同搬山。

可以说，凡是容易进行的改革都已经进行并达到了某种最高限，剩下的都是难啃的硬骨头。“行百里者半九十”，今后中国的改革任务更重、更难。难的倒不在于改革会有风险，很多东西不过是一层窗户纸，一捅就破。难就难在，继续改革必然触动那些既得利益集团的利益，而更严重的是，会触动延续多年的传统观念。

很显然，在思想上我们还没有准备好，所以，改革到一定阶段后，就出现了放慢或者停顿的趋势，一切都在往后拖。

但是，如果我们认为目标还没有达到，那么我们就应该意识到，没有风雨能躲得过。早早晚晚，这些剩下的硬骨头还得啃。改革如逆水行舟，不进则退。如果踟蹰太久，改起来就更难，改革还可能走上回头路。

这种回头的趋势，在国际金融危机之后就有苗头。种种计划经济的老做法借着宏观调控的名义又都杀回来了。改革中出了问题，不是继续改革，而是否定市场，干预微观经济。而干预出了事，似乎就为进一步的干预和调控提供了口实和必要，恶性循环。而改革，似乎被搁置在一旁。

中国已经迎来一个不患寡而患不均的时代，在这个时代，公平和效率的关系，主要不是替代而是互相促进的关系。即便仅仅从促进经济增长的角度看，消除特权、继续推进社会公平也是必需和值得的。公平和效率，

是同一事情的两个方面。

自由主义经济学大师冯·米塞斯（1881—1973）曾断言：要么社会主义，要么市场经济。因此，我们正在进行的社会主义市场经济，可以说是前无古人的伟大实践。为了实现这个崇高的目标，我们最需要的是解放思想，只有解放思想，突破思想意识上的羁绊，才能为改革提供新的动力和空间，突破人为的限制。

而以公平权利为突破口来加速或重启改革，则是最自然、最恰当的选择。这样的改革，一定会得到全体人民的支持，而有了这样的支持，所有的困难便不在话下。

30多年来，我们在没有给所有人平等权利的条件下，已经走了很久，其取得的成绩已经是奇迹，已经接近极限。在人口红利、改革的制度红利都趋于消失的时候，我们不能指望，在这种不正常条件下还能创造奇迹。只有平等的制度安排，才能产生新的制度红利，为市场经济开辟新的道路，带来新的、更大的奇迹。因此，本书的出发点和落脚点，不是为平等而平等，而是毫不迟疑的改革。

参考文献

[1] 克拉克：《财富的分配》，陈福生译，商务印书馆1981年版。

[2] 杜尔阁：《关于财富的形成和分配的考察》，南开大学经济系译，商务印书馆1978年版。

[3] 亚当·斯密：《国民财富的性质和原因的研究》，郭大力、王亚南译，商务印书馆1974年版。

[4] 约翰·穆勒：《政治经济学及其在社会哲学中的若干应用》，胡企林、朱泱译，商务印书馆1991年版。

[5] 凯恩斯：《就业、利息和货币通论》，宋运声译，华夏出版社2005年版。

[6] 迈克尔·桑德尔：《公正：该如何做是好?》，朱慧玲译，中信出版社2011年版。

[7] 黄仁宇：《十六世纪明代中国之财政与税收》，三联书店2001年版。

[8] 米尔顿·弗里德曼、罗斯·弗里德曼：《自由选择：个人声明》，商务印书馆1978年版。

[9] 中国农民调查，《当代》杂志2003年第6期。

[10] 林毅夫：《再论制度、技术与中国农业发展》，北京大学出版社1999年版。

[11]《中华人民共和国义务教育法》。

[12]《中华人民共和国高等教育法》。

[13] 郎咸平、王牧笛：《财经郎眼》（1～4），东方出版社 2010 年版。

[14] 王振耀：《当代中国慈善事业：现状、路径、前景》，《中国社会科学报》2010 年 7 月 21 日。

[15] 张维迎：《大学的逻辑》（第 2 版），北京大学出版社 2006 年版。

[16] 国家外汇管理局下设中国外汇管理杂志社：《中国外汇管理》、《中国外汇》，2005 年以来各期。

[17] 吴敬琏：《呼唤法治的市场经济》，三联书店 2007 年版。

[18] 郎咸平、孙晋：《中国经济到了最危险的边缘》，东方出版社 2012 年版。

[19]《中国人口学会年会论文集（2009）——中国人口六十年》，中国人口出版社 2009 年版。

[20] 茅于轼：《一个经济学家的良知与思考：当前社会问题随笔》，陕西师范大学出版社 2008 年版。

[21] 晏智杰：《劳动价值学说新探》，北京大学出版社 2001 年版。

[22] 王福重：《写给中国人的经济学》，机械工业出版社 2010 年版。

致　谢

这本书是我最近几年严肃思考的结果。很荣幸得到许多人士和朋友的帮助，特别是：郎咸平、王牧笛、王今、晏智杰、巴曙松、叶檀、唐琳、王凯、黄鹤、罗振宇、傅军、长盛、何建晔、张勇、许扬、冷炳冰、沈飞昊、张君儒、邵赤平、胡盛梅、侯邦安、丛屹、张所鹏、刘洁、宁程、胡寒露、贾茹、刘莹、张锋、朱俊。

感谢家人的理解和巨大付出。

王福重

2012 年 11 月于北京